



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Procedência: Assessorias Jurídicas das Secretarias de Estado de Governo e de Desenvolvimento Social

Interessados: Superintendência Central de Convênios e Parcerias e unidades administrativas incumbidas do processamento de convênios de saída decorrentes de emendas parlamentares

Número: 16.200

Data: 25/03/2020

Classificação Temática: Convênios Administrativos. Convênios de Saída.

Precedentes:

Referências normativas: Lei federal nº 8.666/1993 - art. 38, parágrafo único. Decreto nº 46.319/2013. Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015.

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS. EMENDAS PARLAMENTARES. PRINCÍPIOS DA PADRONIZAÇÃO E DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.

Considerando o elevado quantitativo de convênios celebrados pela Administração Pública decorrentes de emendas parlamentares, que envolvem análise recorrente das mesmas questões jurídicas;

Considerando a robustez da normatização estadual acerca da matéria, consubstanciada no Decreto nº 46.319/2013 e na Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015;

Considerando a aprovação de minuta-padrão de convênio de saída por meio da Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.828, de 25 de fevereiro de 2019;

Considerando a fixação de diretrizes procedimentais;

Considerando a necessidade de observância de *check list* pelos setores técnicos competentes, que são responsáveis, também, pela conferência da documentação;

Entende-se alinhada com o princípio da eficiência administrativa a dispensa de análise jurídica individualizada de processos relativos à celebração de convênios de saída que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem ora realizada.

RELATÓRIO

1. A presente manifestação jurídica tem por intuito atender ao Princípio da Padronização, a fim de que a análise jurídica relativa aos convênios de saída firmados com fulcro no Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013^[1] tenham tratamento uniforme nos órgãos competentes, conforme previsão do artigo 4º, IV, da Resolução AGE nº 26, de 23 de junho de 2017^[2], por se tratar de matéria idêntica e recorrente, especialmente na Secretaria de Estado de Governo - SEGOV e na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social -

SEDESE, restringindo a atividade jurídica exercida a verificar o atendimento das exigências legais pela conferência de documentos juntados aos processos.

2. No tocante à adoção de manifestação jurídica referencial, cumpre registrar que a medida é amplamente admitida pelo Tribunal de Contas da União, que entende que a utilização de tal procedimento não fere o dispositivo legal que impõe a prévia manifestação da assessoria jurídica sobre a regularidade das minutas dos editais dos contratos e demais instrumentos congêneres (parágrafo único do artigo 38 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993).

3. Nesse sentido, o Acórdão TCU nº 1504/2005-Plenário discorre sobre a matéria:

A despeito de haver decisões do TCU que determinam a atuação da assessoria jurídica em cada procedimento licitatório, o texto legal - parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93 - não é expresso quanto a essa obrigatoriedade. Assim, a utilização de minutas-padrão, guardadas as necessárias cautelas, em que, como assevera o recorrente (fl. 8/9 do anexo 1), limita-se ao preenchimento das quantidades de bens e serviços, unidades favorecidas, local de entrega dos bens ou prestação dos serviços, sem alterar quaisquer das cláusulas desses instrumentos previamente examinados pela assessoria jurídica, atende aos princípios da legalidade e também da eficiência e da proporcionalidade.

4. O entendimento do TCU é que a padronização de procedimentos que se repetem mostra-se recomendável à luz dos princípios da eficiência e da celeridade, contribuindo para uma maior eficácia do órgão na análise desses expedientes e, conseqüentemente, da própria atividade administrativa, sem prejuízo de eventuais análises individualizadas de casos que possam gerar dúvidas do setor demandante ou que comportem alguma peculiaridade.

5. Apesar de o mencionado acórdão ter se referido a um procedimento licitatório, sua aplicação é possível, considerando a natureza rotineira da atividade e que a atuação do gestor público deve limitar-se a análise de documento e verificação do caso concreto amoldar-se à manifestação jurídica referencial.

6. A Resolução AGE nº 26/2017, em seu art. 12, autoriza a emissão de pareceres referenciais, "estando dispensada nova análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação". Para a adoção de manifestação jurídica referencial, deve-se observar:

I - o volume de questionamentos ou consultas em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;

II - a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

7. No presente caso, temos que a Administração Pública realiza convênios de modo massificado, em especial diante do número grande de municípios em Minas Gerais. A análise jurídica nos convênios é mínima diante da existência de minuta de termo de convênio pré-aprovada, de modo que o instrumento jurídico está plenamente conformado e adequado, tendo recebido sua análise oportuna.

8. Além da estabilidade atual do instrumento, a SEGOV normatizou o *check list* dos documentos que são essenciais para instrução processual, constando ali tudo o que deve ser autuado.

9. O assessoramento não analisa aspectos meritórios da decisão técnica quanto às razões de escolha do conveniente e nem quanto ao objeto ou à finalidade, tornando o expediente de análise da viabilidade de convênios contínua repetição de manifestações anteriores ou a criação de instância de mera conferência de documentos.

10. A baixa complexidade, a aprovação completa dos instrumentos e dos documentos necessários para instrução somados ao volume expressivo de demandas, em harmonia ao princípio da eficiência, indicam que o parecer referencial será extremamente proveitoso.

11. Nesse passo, cumpre tecer algumas considerações acerca da competência das Assessorias Jurídicas de órgãos da Administração Direta. Tratam-se de unidades setoriais de execução da Advocacia Geral do Estado (AGE), à qual se subordinam tecnicamente, competindo-lhes, na forma da Lei Complementar nº 75, de 13 de janeiro de 2004, cumprir e fazer cumprir as orientações do Advogado-Geral do Estado.

12. Tal subordinação, prevista inclusive no artigo 7º-B da Lei Complementar nº 83, de 28 de janeiro de 2005, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 112, de 13 de janeiro de 2010^[3], impõe que a atuação da Assessoria Jurídica se restrinja aos aspectos essencialmente legais do procedimento.

13. Em verdade, a Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado só faz prestar assistência jurídica e se incumbir das atividades de advocacia consultiva dos órgãos da Administração Pública, dando pareceres em consultas a ela direcionadas e orientando as atividades de consultoria e assessoramento jurídico nas Secretarias de Estado e órgãos autônomos.

14. É o que também se observa do artigo 7º da Resolução AGE nº 27, de 2 de outubro de 2015, que fixou as competências das Procuradorias Especializadas da Advocacia Geral do Estado (AGE), das Advocacias Regionais (ARE), da Assessoria do Advogado-Geral do Estado (ASSAGE) e da Consultoria Jurídica (CJ)^[4].

15. A reforçar tais competências da Consultoria Jurídica (NCCJ) e do Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ), cita-se os artigos 5º e 6º da Resolução AGE nº 26, de 23 de junho de 2017^[5], incumbindo a esse último exercer a orientação técnica e a coordenação das atividades dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, coordenar, supervisionar, orientar a apoiar as atividades consultivas, de assessoramento e de execução das Assessorias Jurídicas (AJ) e das Procuradorias Jurídicas (PJ), e promover a uniformização e alinhamento de entendimento jurídico das Assessorias Jurídicas (AJ) e das Procuradorias Jurídicas (PJ).

16. Por integrarem a Consultoria Jurídica^[6], o Núcleo de Assessoramento Jurídico (NAJ) e as próprias Assessorias Jurídicas dos órgãos (AJ) e as Procuradorias Jurídicas das entidades (PJ) não podem se afastar das competências que lhe são atribuídas.

17. Disso resulta que os Procuradores do Estado, no exame dos expedientes, devem ficar adstritos às questões jurídicas que envolvem a consulta, sem adentrar o exame do mérito da Administração Pública, ao traçar os critérios de conveniência e oportunidade, e de aspectos de natureza eminentemente técnica, econômica e financeira (vide artigo 17, § 3º, da Resolução AGE nº 26/2017)^[7].

18. Como bem exposto, nas palavras do Ministro Carlos Velloso, no MS 24.073/ DF, os pareceristas *“não são administradores públicos, não ordenam despesas públicas”*; ademais, o ínclito Ministro defende que a elaboração de pareceres se refere a uma atividade técnico-jurídica: *“o parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que constitui na execução ex officio da lei”*.

19. Nessa linha, há que se registrar, desde já, que esta manifestação não atesta ou avalia a necessidade da celebração do instrumento jurídico, pois, se o fizesse, estar-se-ia se imiscuindo no próprio mérito do ato administrativo – em seus aspectos de conveniência e oportunidade –, o que não se admite, por implicar franca invasão da competência da autoridade legalmente responsável por sua prática.

FUNDAMENTAÇÃO

20. Passa-se à análise do expediente em pauta, com fulcro na legislação vigente, em especial, na Lei federal nº 8.666/1993, na Lei nº 18.692, de 30 de dezembro de 2009, no

Decreto nº 46.319/2013, bem como na Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 16 de setembro de 2015.

21. A Constituição Federal dispõe em seu art. 22, XXVII, a competência privativa da União em legislar sobre “normas gerais de licitação e contratação”. Dessa forma, a Lei federal nº 8.666/1993, que versa sobre licitações e contratos administrativos, disciplina, em seu art. 116^[8], regras relativas a convênios celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública. Ainda no âmbito nacional, verifica-se a Lei Complementar federal nº 101, de 4 maio de 2000^[9], que trata, em seu art. 25, das exigências para a realização de transferências voluntárias:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

22. No âmbito do Estado de Minas Gerais, tal matéria foi regulada por meio do Decreto nº 46.319/2013, bem como pela Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015.

23. O Decreto nº 46.319/2013 regulamenta a transferência de recursos financeiros mediante convênio de saída, inclusive sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou contribuições, celebrado pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual com órgãos e entidades públicas, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos, para a execução de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens (art. 1º).

24. Neste passo, trazendo o conceito de convênio formulado por Marçal Justen Filho^[10], tem-se que este “é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio do qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho de competências administrativas”.

25. Neste tipo de negócio jurídico, o elemento fundamental é a cooperação e não o lucro, que é o almejado pelas partes no contrato. São traços característicos do convênio, que o diferencia do contrato: a ausência de remuneração dos partícipes, o emprego da totalidade de recursos na consecução do seu objeto e a convergência de interesses.

26. Nessa toada, Hely Lopes Meirelles observa que "convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização e objetivos de interesse comum dos partícipes".

27. Coadunando com tal entendimento, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ressalta:

*(...) na diferenciação do contrato e do convênio em razão da natureza da verba repassada pela Administração Pública. No primeiro, o valor pago passa a integrar o patrimônio da entidade que o recebeu, sendo irrelevante para o repassador a destinação do mesmo. **No segundo, permanece a verba com a natureza de dinheiro público, somente podendo vir a ser utilizada para os fins previstos no instrumento de convênio, ficando a entidade recebedora obrigada a prestar contas de sua utilização ao Tribunal de Contas.***^[11]

(Grifo Nosso)

28. Nesse mesmo sentido, Marçal Justen Filho, com a propriedade que lhe é peculiar, acrescenta:

O convênio não se confunde com as contratações administrativas em sentido estrito.

*Em primeiro lugar, **o convênio é um contrato associativo, de cunho organizacional. Isso significa que a prestação realizada por uma das partes não se destina a ser incorporada no patrimônio da outra. As partes do convênio assumem direitos e obrigações visando à realização de um fim comum.*** Diversamente se passa com a maioria dos contratos administrativos, que apresentam cunho comutativo: as partes se valem da contratação para produzir a transferência entre si da titularidade de bens e interesses.

(...)

*Convênio Público consiste numa avença que dois ou mais sujeitos, sendo ao menos um deles integrante da Administração Pública, **comprometem-se a atuar de modo conjugado para a satisfação de necessidades de interesse coletivo, sem intento de cunho lucrativo.***

(...)

*A característica do convênio reside na **ausência de interesse especulativo de todas as partes, que atuam harmonicamente para o bem comum.*** O convênio não produz benefício ou vantagens econômicas para nenhuma das partes, o que afasta a aplicação das regras genéricas sobre contratação administrativa.

(...)

*Essa distinção se relaciona com o posicionamento recíproco entre as partes. No convênio, **as partes não percebem remuneração por sua atuação e todos os recursos são aplicados no desempenho de uma atividade de relevância coletiva.*** Nos demais contratos administrativos, o usual é a existência de interesses contrapostos, existindo interesse lucrativo pelo menos de uma das partes (o particular).^[12] *(Grifo nosso).*

29. Da leitura ao inciso I do art. 2º do Decreto nº 46.319/2013, decota-se a seguinte definição sobre o tema:

Art. 2º [...]

I – convênio de saída: acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito

lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual; [...].

30. A Advocacia-Geral da União^[13], ao tecer pertinente estudo sobre o tema, deixou entrever que para que uma relação jurídica possa ser entabulada por meio de convênio, alguns elementos são obrigatórios: a) os partícipes devem ter objetivos/competências institucionais comuns; b) os partícipes devem ter em mira obtenção de um resultado que seja de interesse comum (um estudo, um projeto, uma obra, um serviço etc.), com rateio de custos/benefícios; c) ajuste deve ter natureza cooperativa, devendo estar presente mútua colaboração, que pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais etc.; d) os recursos financeiros repassados possuem natureza de dinheiro público, podendo sua utilização se dar somente para os fins previstos no instrumento de convênio; e) inexistência de lucro, pois não há remuneração a ser percebida pelas partes; f) obrigatoriedade da prestação de contas.

31. No âmbito estadual, a análise da minuta-padrão do instrumento de convênio de saída foi realizada por meio da Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.828, de 25 de fevereiro de 2019^[15], cuidando a presente de tecer orientações gerais quanto ao procedimento de análise e instrução dos referidos convênios, a ser observado pela área técnica competente. Ressalte-se que a análise jurídica, imposta pelo art. 16 do Decreto nº 46.319/2013, não se confunde com a verificação de documentos, tampouco com fiscalização do correto preenchimento dos documentos pelas área técnicas.

32. Isto posto, temos que a presente manifestação, em complemento à Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.828, de 25 de fevereiro de 2019, atende^[14] aos ditames do parágrafo único do art. 38 da Lei n. 8.666/1993 que determina:

Art. 38 (...)

Parágrafo Único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

33. À vista disso, recomenda-se que a área competente ateste a adoção da minuta padronizada elaborada conforme a Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 16 de setembro de 2015, e analisada pela Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.828/2019.

34. Não se tratando de manifestação que analisa relação jurídica concreta, cumpre delimitar sua aplicação aos convênios com entes públicos, cujos recursos decorram de **Emendas Parlamentares**, devendo eventuais processos que se diferenciem do paradigma, serem encaminhados às Assessorias Jurídicas competentes.

Do Procedimento

Definição do Objeto

35. A Lei nº 18.692/2009 uniformiza os critérios gerais de gestão e execução para transferência realizada por órgãos e entidades do Poder Executivo estadual para órgãos e entidades de qualquer nível de governo, para instituições privadas e para pessoas naturais de bens, valores ou benefícios cuja distribuição seja permitida no âmbito de programa social, em consonância com as diretrizes do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – e suas revisões anuais.

36. Já a Lei nº 23.578, de 15 de janeiro de 2020, que instituiu o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 – PPAG 2020-2023, estabelece, em seu Anexo II, os programas e as ações da administração pública estadual, organizados por setor de governo.

37. Dessa feita, o objeto, entendido como o produto ou resultado que se deseja obter

ao final do período de execução do convênio, deve se enquadrar nas ações atribuídas ao Órgão, cabendo à área técnica a respectiva certificação do encaixe^[16], havendo súmulas do Tribunal de Contas mineiro sobre o tema:

Súmula 23

A indicação da dotação orçamentária, que irá comportar os gastos públicos decorrentes da execução de convênios, contratos, acordos ou ajustes firmados pelo Estado, é exigência legal que não pode ser desprezada, eis que visa a demonstrar e promover, respectivamente, a existência e a reserva de recursos e acompanhar a execução do plano plurianual, o cumprimento das diretrizes orçamentárias, bem como do respectivo orçamento.

Súmula 58

É irregular o convênio celebrado entre entidades públicas, se a dotação orçamentária utilizada for imprópria para custear as despesas com a execução do instrumento.

38. Imprescindível esclarecer que o mérito quanto à assinatura do convênio não cabe à assessoria jurídica. Tal prerrogativa está reservada aos gestores públicos, sendo a área técnica a responsável pela definição do objeto, devendo se atentar para sua correta redação que indicará, de modo sucinto, preciso, suficiente e claro, o que se espera obter da parceria, representando o produto do convênio, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a sua execução.

39. Cabe, ainda, ao setor técnico certificar a inexistência de outro convênio com objeto idêntico celebrado com o mesmo proponente, em atenção à vedação contida no art. 18 do Decreto nº 46.319/2013 c/c o art. 16 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015.

Da Motivação

40. O primeiro requisito normativo e doutrinário a ser observado pela autoridade competente para a prática do ato de celebração do convênio é justamente a existência de interesse recíproco quanto ao objeto, mesmo porque, havendo interesse contraposto, sem a vinculação/afetação da utilização do recurso a uma finalidade pública específica, tratar-se-á de contrato e não de convênio.

41. Em tempo, quanto à existência de interesse comum e coincidentes na execução do objeto convenial, as informações pela área técnica possuem presunção de veracidade e legitimidade, sendo, portanto, a opinião com relação a este quesito estranha ao aspecto jurídico. A manifestação técnica ora citada tem o condão de auxiliar na prática do ato administrativo pela autoridade competente.

Da Proposta e do Plano de Trabalho

42. O art. 23 do Decreto nº 46.319/2013, estabelece os critérios/requisitos para a elaboração da proposta de plano de trabalho^[17]. No documento devem ser esclarecidas as justificativas que demonstrem a legitimidade das escolhas do conveniente como melhor forma de atender o interesse público, em observância aos princípios que regem a Administração Pública, além de ser demonstrado, no mínimo:

- I – dados e informações do conveniente e, se for o caso, do interveniente;*
- II – dados da proposta: descrição e especificação completa do objeto a ser executado, justificativa e interesse público relacionados ao convênio de saída, incluindo a população beneficiada diretamente;*

III – relação contendo os dados da equipe executora;

IV – estimativa de tempo de duração da vigência do convênio de saída;

V – cronograma físico de execução do objeto, contendo a descrição das metas a serem atingidas, definição e estimativa de tempo de duração das etapas, fases ou atividades e indicadores físicos de execução;

VI – plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e, quando houver, da contrapartida do conveniente e dos aportes do interveniente; e

VII – cronograma de desembolso dos recursos solicitados, da contrapartida financeira ou não financeira e, se for o caso, de outros aportes.

43. O artigo 116 da Lei n. 8.666/1993 também determina os requisitos mínimos que devem estar presentes no Plano de Trabalho:

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – identificação do objeto a ser executado;

II – metas a serem atingidas;

III – etapas ou fases de execução;

IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;

V – cronograma de desembolso;

VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII – se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.”

44. Salienta-se que o documento, parte da fase preparatória do instrumento jurídico, é essencial para que sejam alcançados os resultados almejados, sendo capaz de legitimar as condutas dos convenientes, bem como de definir os critérios e padrões a serem analisados no momento de controle pelo órgão concedente e pelos órgãos de controle externo dos recursos repassados. O Tribunal de Contas da União já se manifestou acerca do tema:

Acórdão nº 609/2009 – Plenário

9.1. reiterar ao Ministério do Trabalho e Emprego as determinações a seguir relacionadas:

9.1.3. subitens 9.8, 9.9.2 e 9.9.3 do Acórdão 2.261/2005-TCU-Plenário:

‘9.8. determinar ao INCRA, ao FNDE, ao Ministério da Cultura e ao Ministério do Trabalho e Emprego que observem com rigor as disposições a respeito da descrição do objeto dos convênios, refutando celebrá-los quando não presentes os seus elementos característicos, com descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do plano de trabalho, não restando dúvidas do que se pretende realizar ou obter, com a correta e suficiente descrição das metas, etapas/fases a serem executadas, tanto nos seus aspectos quantitativos como qualitativos;’ (TCU. Acórdão nº 609/2009 – Plenário. Rel. Min. André Luís de Carvalho. Julgado em: 01 abr. 2009.)

Acórdão nº 1.331/2007 – Primeira Câmara

“[PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO]

Em exame a tomada de contas da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Ciência e Tecnologia – CGRL/MCT atinente ao exercício de 2002.

18. Por fim, o terceiro ponto objeto da inspeção trata do convênio celebrado com o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento em Telecomunicações – CPqD.[...]

19. As impropriedades verificadas foram: a ausência de detalhamento do respectivo plano de trabalho, o qual não caracterizou, com o nível de precisão adequado, o objeto e as metas a serem atingidas; a não-demonstração dos benefícios que as empresas usufruiriam com o convênio; e a falta de justificativa para o pagamento de pessoal do próprio CPqD.□□

9.6.14. especifique claramente, ao celebrar convênios, as ações a serem executadas pelos convenientes e atente para que os planos de trabalho tragam a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, e todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista e seus custos, conforme incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN/STN n. 1/1997;” (TCU. Acórdão nº 1.331/2007 – Primeira Câmara. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Julgado em: 15 maio 2007, grifamos.)

45. Os requisitos previstos na legislação têm a intenção de alertar para a fase de planejamento do convênio que repercute diretamente na sua correta execução. Nesse sentido recomenda o Tribunal de Contas da União no seguinte julgado:

3 . 2 . 2 . 8. A adequada análise técnica das proposições, certificando-se da consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e fiscalização da execução) e a subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais. (TCU, Acórdão 390/2009 – Plenário) (grifos nossos)

46. A Advocacia Geral do Estado, no Parecer nº 14.155/2003 abordou os elementos do Plano de Trabalho, nos seguintes termos:

Em outro dizer, o referenciado texto legal estatui a pauta mínima a ser observada no plano de trabalho, composta por (a) identificação do objeto; (b) metas a serem atingidas, (c) etapas ou fases de execução do projeto, (d) plano de aplicação dos recursos financeiros, (e) cronograma de desembolso dos recursos, (f) previsão de datas de início e fim da execução do projeto, bem como de cada uma de suas fases. A importância desse instrumento é enfatizada pela doutrina:

*No mais das vezes, propõe-se no convênio que um ente público repasse recursos financeiros para que outro ente, entidade vinculada ou empresa privada realize projeto de interesse público de competência comum ou concorrente, a nenhum deles movendo o fim de lucro, figura de todo estranha ao convênio. Tanto o ente fornecedor dos recursos como aqueles que os aplicarão serão vinculados à consecução do projeto, do qual não se poderão desviar os meios repassados ou mobilizados pelo convênio. **A origem dos recursos, a finalidade para que predispostos e sua vinculação a procedimentos de ordem pública justificam o zelo***

que a Lei n. 8.666/93 entendeu de empenhar no art. 116, aproximando-o das cautelas com que cuidou dos contratos. A começar de seu §1º, que proíbe a celebração de convênio sem prévia aprovação do plano de trabalho proposto pela ‘organização interessada’ (a expressão é desconhecida do direito público, todavia pode supor-se que nela cabem tanto os entes públicos que verterão os meios quanto os que os aplicarão na execução do projeto). A aprovação prévia de plano de trabalho lembra, a toda evidência, a exigência de preceder as licitações para obras ou serviços a existência de projeto básico (art. 7º, §2º, I), bem como a caracterização do objeto e a indicação dos recursos orçamentários antecederem, necessariamente, as compras (art. 14). E pelos mesmos fundamentos (v. comentários àqueles artigos)” – (cf. Jessé Torres Pereira Júnior, in “Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública”, Edit, Renovar, Rio de Janeiro e São Paulo, 45ª edição, 2002, p. 928; destacou-se).

47. O modelo padrão disponibilizado no Sistema de Gestão de Convênios e Parcerias – SIGCON prevê campos capazes de atender todos os requisitos citados. Dessa forma, é atribuição da área técnica competente avaliar o conteúdo das informações consignadas na proposta, especialmente quanto à atribuição legal ou estatutária do conveniente relacionada ao seu objeto, analisando sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa a ser realizado, bem como as condições técnicas para sua execução.

Da regularidade do conveniente

48. O artigo 13 do Decreto nº 46.319/2013 compele os convenientes a realizar cadastro prévio no Cadastro Geral de Convenientes – CAGEC, mantendo atualizada a documentação exigida na Resolução Conjunta SEGOV/CGE nº 05/2020.

49. A apresentação dos documentos não se confunde com a situação de adimplência do Proponente, exigível pela legislação aplicável às transferências voluntárias, demonstradas por meio da regularidade no Certificado de Registro Cadastral de Conveniente – CAGEC e pela não inclusão do Proponente no Cadastro Informativo de Inadimplência em Relação à Administração Pública do Estado de Minas Gerais – CADIN. Esclareça-se que a possibilidade de dispensa dos referidos documentos e da conseqüente comprovação da adimplência do Proponente está adstrita, exclusivamente, aos casos de transferência decorrente de emenda impositiva^[18], conforme as determinações contidas nos §§ 6º e 14 do art. 160^[19] da Constituição do Estado de Minas Gerais, o que não exime o conveniente de manter a documentação atualizada.

50. Tal previsão foi reproduzida na legislação infraconstitucional do Estado:

Art. 26 – São vedadas a celebração, a alteração de valor e a transferência de recursos de convênio, termo de fomento, termo de colaboração, acordo de cooperação, contrato de gestão com serviço social autônomo ou instrumento congênere, bem como a transferência de recursos do Fundo Estadual de Saúde e de Assistência Social, que tenham como beneficiária dos recursos pessoa jurídica ou natural que se apresentar em situação irregular no CAGEC ou for bloqueada na tabela de credores do SIAFI-MG ou de outro sistema que vier a substituí-lo, salvo a exceção de que trata o § 14 do [art. 160 da Constituição do Estado](#) e outras previstas em lei específica.

(Lei nº 23.364/2019)

Art. 3º – É vedada a celebração de convênio de saída com:

[...] IV – conveniente que esteja inadimplente com a Administração Pública do Poder Executivo Estadual ou com pendências documentais no Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais – Cagec,

salvo exceções previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (Decreto nº 46.319/2013).

51. Oportuno registrar que, caso não tenha sido comprovada a origem impositiva dos recursos financeiros relativos à transferência em comento – nem a manutenção da situação de impositividade da emenda parlamentar – impõe-se a demonstração de regularidade do Convenente no CAGEC e no CADIN. Caso a emenda seja impositiva, recomenda-se que a área ateste em seu parecer.

52. Além disso, acresce-se que os demais dispositivos legais atinentes à transferência voluntária devem ser observados, em especial a existência de dotação orçamentária específica e o aporte da contrapartida financeira.

53. Este é o entendimento do Tribunal de Contas da União^[20], quando da análise da PEC nº 358-A/2013 que culminou na EC nº 86/2015, mesmo para as hipóteses em que se tornou obrigatória a execução da programação orçamentária específica, em moldes semelhantes ao do disposto no art. 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais. A propósito, vale transcrever o seguinte trecho:

30. Importante revelar que o próprio relator da PEC 358-A/2013, na Câmara dos Deputados, observou a incidência das restrições da LRF sobre as emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, consoante trecho que se segue (peça 17, p. 2):

*Transferência: a transferência de recursos oriundos das emendas individuais para os entes subnacionais fica dispensada apenas da exigência de adimplência do ente da Federação. Assim, ao contrário do que acontece com as dotações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), **ficam mantidas as demais exigências do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** (observância de aplicação mínima nos setores de Saúde e Educação, do teto de endividamento, etc). (grifos nossos)*

31. Sobre a caracterização das transferências em voluntárias ou obrigatórias, convém transcrever o teor do voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 2.386/2013-TCU-Plenário:

Em alinhamento à tese defendida no Acórdão 1.631/2006 está o Acórdão 352/2008-Plenário, de minha relatoria, em cujo Relatório fiz constar que as transferências voluntárias não podem ser tidas como de “caráter obrigatório, pois se assim fosse não caberia a imposição de diversos requisitos por parte do ente concedente (a União, via de regra), sob pena de configurar subordinação, o que afrontaria o pacto federativo, pautado na autonomia da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 18 da Constituição”. Mais adiante, acrescentei que “as transferências voluntárias não possuem o condão de assegurar tais serviços, pois se o modelo fosse esse, restaria por afrontar o pacto federativo, já que as transferências, pela sua natureza, são realizadas se e nas condições e montantes que o ente concedente estiver disposto a cooperar, visando à realização conjunta de determinado programa, com um ou outro Estado ou Município, não com todos”.

Cumprе destacar, porém, que, apesar de a transferência obrigatória ser caracterizada pela existência de “determinação constitucional ou legal”, isso não significa dizer que toda e qualquer transferência prevista em lei deve ser tida como obrigatória ou incondicional. Mesmo porque, se assim o fosse, inexistiriam transferências voluntárias, dado que a realização de qualquer despesa pública depende de previsão em lei.

34. Transferências realizadas nas condições e montantes que o ente repassador estiver disposto a cooperar com os demais entes federados, visando a realização conjunta de determinado programa, devem ser

classificadas como voluntárias. Inclusive, poderá haver cancelamento, suspensão, redução e remanejamento do repasse, além de alteração do credor, quando os entes recebedores não cumprirem alguma exigência fixada.

35. O art. 25 da LRF trata justamente de transferência voluntária e seu § 1º elenca as exigências para sua realização. Se as condicionantes desse artigo permanecem indispensáveis para que haja repasse de recursos oriundos das emendas individuais aos entes subnacionais, com exceção da adimplência do beneficiário, logo as transferências em questão são voluntárias. Nesse sentido foi o entendimento da unidade técnica, o que resultou na proposta de encaminhamento constante do item 7.2 (peça 10, p. 28).

(...) (TC 017.019/2014-1)

Da Contrapartida

54. A definição da contrapartida, prevista no Decreto nº 46.319/2013 elucida se tratar de aporte de recursos, financeiros ou não, do conveniente para a execução do objeto do convênio de saída. Seu oferecimento é condição para a celebração do instrumento.

55. O cálculo do valor da contrapartida será realizado pela área técnica, em observância aos percentuais e condições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo o conveniente apresentar juntamente com a proposta de plano de trabalho declaração com as dotações específicas do valor a ser depositado, observando-se a natureza e o item da despesa de cada uma delas.

56. Necessário que, no caso de contrapartida não financeira, essa seja economicamente mensurável, cabendo à área técnica analisar os bens e serviços ofertados, a memória de cálculo que a quantifica, bem como sua relação com o objeto a fim de aceitá-la, além de verificar seu cronograma de desembolso.

57. É importante que a área técnica avalie junto ao Município a origem do recurso, e sendo oriundo de fundo, que seja certificado que o aporte financeiro não tenha origem de recursos estaduais (advindo de transferências), pois, em última análise, não existiria uma contrapartida do município.

Dos orçamentos

58. A vantajosidade é princípio basilar da Administração Pública, devendo ser observado também no momento de execução dos convênios de repasse. Para tanto, os órgãos públicos devem seguir os ditames da Leis federais nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002. Impositivo a esses e às entidades privadas sem fins lucrativos que instruem suas contratações de serviços e aquisições de bens com, no mínimo, três orçamentos, emitidos, preferencialmente, nos últimos três meses anteriores à data da proposta, além de planilha detalhada de itens e custos.

59. A importância do documento se dá para definição da execução do objeto, mas também por ser o orçamento essencial ao planejamento orçamentário do conveniente, evitando que parte do dinheiro público seja gasto, sem que seja capaz de concluir o objeto. Por todas essas razões, a indicação dos recursos orçamentários que arcarão com os gastos depende do conhecimento do valor estimado da contratação, a fim de que sejam adequados e exequíveis, além de compatíveis com o mercado.

60. Por essa razão, os preços utilizados para composição do orçamento, e apresentados com a proposta de plano de trabalho, devem ser observados, cabendo à área técnica verificar sua concordância com o preço de mercado (valor entre a média e o menor dos preços orçados).

61. Destaca-se que cabe ao setor de origem atestar a conformidade das informações contidas na Planilha Detalhada de Itens e Custos dos Bens com os valores, bem como a correta

especificação dos itens que serão eventualmente adquiridos, conforme Minuta e Plano de Trabalho apresentados. Alerta-se que a competência para a análise e aprovação do documento é estritamente da área técnica responsável, não cabendo à Assessoria Jurídica verificar o mero preenchimento de documentos. Tal entendimento é consubstanciado em Nota Jurídica, oriunda do Núcleo de Assessoramento Jurídico, em resposta à consulta formulada pelo Centro de Serviços Compartilhados, no que tange, especificamente, à análise de mapas comparativos de preços, o qual utilizamos por analogia ao caso ^[21]:

6. Saliente-se que cabe à Assessoria Jurídica exclusivamente analisar a existência formal, sem discrepâncias ou equívocos aparentes, do mapa comparativo, não podendo atestá-lo, confirmá-lo ou, de qualquer forma, aprová-lo. Mantém-se a recomendação de que cabe à área a verificação da compatibilidade do preço com o mercado, por meio de um juízo crítico de sua pesquisa, no intuito de evitar excesso ou insuficiência de recurso para o fim pretendido.

62. Consabido é que o c. TCU, em diversos julgados, apresenta a exigência da pesquisa de preços o que se repete no caso de transferência de recursos financeiros, de maneira que sempre deve ser verificada a compatibilidade do montante com seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para sua conclusão, nem excesso que permita a execução por preço acima dos vigentes no mercado:

9.3.1. proceda, em consonância com o disposto no art. 35, § 1º, da Lei 10.180/2001, e subsidiariamente às disposições contidas nas normas que regem a celebração de convênios, a análises pormenorizadas da viabilidade técnica e econômica dos projetos propostos por estados e municípios, sejam os recursos ordinários ou provenientes de emendas parlamentares, de modo a assegurar a alocação eficiente e efetiva dos recursos orçamentários, na forma mencionada na sobredita lei, evidenciando ainda nos autos dos processos de convênios, a análise empreendida como suporte à emissão dos pareceres de suas unidades técnicas encarregadas do exame de custos, mediante anexação de planilhas comparativas, memórias de cálculo e/ou referências a pesquisas efetuadas para aferição dos custos;

Acórdão 1.674/2004 - Plenário/TCU)

63. Por essa razão, mantém-se a recomendação de que cabe à área técnica a verificação da compatibilidade do preço com o mercado, por meio de um juízo crítico de sua pesquisa, no intuito de evitar excesso ou insuficiência de recurso para o fim pretendido.

64. Válido salientar que tais recomendações repercutem da mesma forma na análise da Planilha Orçamentária de Custos que compõe os processos cujo objeto é a execução de reforma ou obra, competindo à área técnica responsável certificar que os valores dos itens nesta inseridos não sejam superiores aos contidos em bancos de preços para obras mantidos pelo Órgão competente, conforme determina o art. 11 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015.

65. Nos convênios de saída que envolvam reforma/obra, cujos valores sejam com base nas planilhas SETOP e SINAPI (índices de reformas e construção civil), na forma do art. 11 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, a área demandante deve atestar a forma de adoção dos preços, inclusive, com o percentual do BDI, se for o caso, e a planilha adotada deve ser a mais atualizada.

66. Vale ressaltar que, nos termos do art. 17 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE Nº 004, compete às áreas técnicas a análise das planilhas e dos valores apresentados, efetuando eventuais ajustes e complementações.

67. Dessa forma, cumpre a área técnica a análise dos documentos, em especial da Planilha detalhada de itens e custos dos serviços, dos valores dos itens de serviço orçados, do projeto do serviço a ser prestado e do cronograma de execução dos serviços, de modo a

sopesar a respectiva descrição dos serviços, quantitativos e custos unitários para verificar a compatibilidade dos mesmos à execução do objeto do convênio.

Do check list

68. Com a finalidade de atender as exigências contidas na legislação correspondente, a Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015 estabelece, por meio do Anexo I, *checklist* de documentos, os quais, necessariamente, deverão instruir o expediente. Neste passo, passa-se a elencar a documentação concernente a cada uma das situações previstas, sejam elas referentes à aquisição de bens, aquisição de bens com instalação ou mesmo para reforma ou obra, conforme o caso:

a) *Checklist* relativo à documentação necessária para a celebração. Conforme orienta o próprio Anexo I, o setor responsável pela instrução do processo deve digitar, no cabeçalho do documento, os dados relativos à pretensa celebração do Ajuste.

b) Proposta de Plano de Trabalho preenchida no SIGCON-SAÍDA, impressa e assinada pelo Representante Legal. Deve, o setor de origem, verificar a existência de eventuais distorções no objeto ou em sua respectiva justificativa. Por coerência, não deve ser admitida a desnaturação da Proposta encaminhada pelo Proponente, bem como os termos definidos do Plano de Trabalho. Ressalta-se aqui a recomendação consignada no Check List anexo I da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, acerca do correto preenchimento do Plano de Aplicação dos Recursos no qual deverão constar: (a) no caso de aquisição de bens permanentes, a relação de todos os itens, conforme planilha detalhada de itens e custos; (b) no caso de aquisição de bens, prestação de serviços ou realização de evento, a relação de todos os itens de materiais e serviços, conforme planilha detalhada de itens e custos, permitido o registro de materiais de consumo por grupo de materiais, e (c) no caso de execução de reforma ou obra, a relação das macroetapas da planilha orçamentária de custos.

c) Comprovante de abertura de conta corrente específica para o Convênio de saída, emitida por instituição financeira oficial. Esclarece-se ser vedado ao Conveniente a utilização dos recursos recebidos para o pagamento de custos de adesão a pacote de serviços, caso estes sejam contratados (art. 35, inciso II, do Decreto nº 46.319, de 26.09.2013).^[22] Ressalta-se, ainda, que a conta bancária deve ser exclusiva para a movimentação dos recursos vinculados ao Ajuste, conforme regulado pelo art. 38 do Decreto nº 46.319/2013 e pelo art. 9º da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015. Deve, o Proponente, verificar se a citada conta bancária permanece ativa e sem impedimentos ao recebimento do repasse.

d) Cálculo de Contrapartida Mínima devida pelo Proponente, nos limites dispostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias respectiva;

e) Declaração assinada pelo Chefe do Executivo Municipal informando que os recursos referentes à contrapartida financeira estão assegurados mediante a existência de saldo orçamentário e indicação da respectiva dotação;

f) Quadro de Detalhamento de Despesas, do exercício vigente, assinado pelo Representante Legal do Proponente. Registra-se que os recursos a serem empregados junto à contrapartida financeira não podem ser provenientes de transferências de outros convênios firmados com o Estado, nem vinculados a fundos específicos.

g) Declaração – em original - de autenticidade dos documentos apresentados em cópia simples, assinada pelo Gestor Municipal;

h) Declaração de que o Proponente não contratará ou autorizará serviço ou fornecimento de bem de fornecedor ou prestador de serviço inadimplente com o Estado, assinado pelo Prefeito;

i) **Para reforma/obra ou aquisição com instalação:** deve ser providenciada a Planta de localização/croqui do local de execução do objeto.

j) **Para reforma ou obra:** Anotações de Responsabilidade Técnica – ART-CREA-MG (ou Registro de Responsabilidade registrada no Conselho de Arquitetura e Urbanismo – RRT/CAU), relativas à execução do projeto básico ou executivo e à fiscalização, assinado pelo engenheiro/arquiteto/técnico responsável e pelo prefeito municipal. Cabe ao setor técnico responsável do Concedente manifestar acerca da eventual prescindibilidade do comprovante de pagamento da ART ou CAU, conforme o caso.

k) **Para os casos de reforma/obra:** deve ser juntada a Planilha Orçamentária de custos, assinada pelo engenheiro/arquiteto/técnico responsável e pelo Prefeito. Deve, o responsável técnico do Concedente, atestar, expressamente, a regularidade do documento.^[23]

l) **Para aquisição ou aquisição com a instalação:** deve ser anexado aos autos a Planilha detalhada de itens e custos dos bens de forma unitária e global, assinada pelo Prefeito Municipal. Da mesma forma, o servidor do Concedente deve atestar a conformidade do documento.^[24]

m) **Para aquisição ou aquisição com instalação:** deve se promovida a juntada de, no mínimo, três orçamentos para os itens pretendidos (com CNPJ, ou carimbo de identificação do fornecedor), com data de emissão recente, tal como disposto no *checklist*.

n) **Para reforma/obra:** Memória de Cálculo vinculada à Planilha Orçamentária de Custos, assinada pelo engenheiro/arquiteto/técnico responsável;

o) **Para reforma/obra:** Memorial descritivo do projeto básico ou executivo, assinado pelo engenheiro/arquiteto/técnico responsável;

p) **Para reforma/obra:** Cronograma Físico-Financeiro da reforma ou obra, assinado pelo engenheiro/arquiteto/técnico responsável e pelo Prefeito;

q) **Para reforma/obra ou aquisição com instalação:** Relatório Fotográfico Colorido, identificando o local de execução do objeto, datado e assinado por servidor da prefeitura ou engenheiro/arquiteto/técnico responsável ou pelo Prefeito. Destaca-se que cabe ao setor técnico responsável do Concedente examinar a conveniência da exigência de novas fotografias, caso as enviadas não sejam suficientes à verificação do local da intervenção.

r) **Para reforma/obra:** Declaração de atendimento à legislação de acessibilidade, assinada pelo engenheiro/arquiteto/técnico responsável e pelo gestor municipal;

s) **Para reforma/obra:** Termo de compromisso de atendimento das exigências da legislação ambiental assinado pelo Prefeito, ou mesmo, se for o caso, licenças ambientais pertinentes ao objeto do convênio.^[25]

t) **Para reforma/obra ou aquisição com instalação:** Documento de regularidade do imóvel, em conformidade com o art. 10 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015. Apesar do extenso *rol* de alternativas dispostas pelo art. 10, **em apreço à segurança jurídica do Ajuste, cabe ao setor responsável do Concedente verificar acerca da conveniência de se exigir a comprovação da regularidade jurídica do local mediante registro de imóvel respectivo, certidão de inteiro teor ou mesmo certidão de ônus reais do imóvel emitida nos últimos doze meses a contar da data de**

apresentação de proposta de plano de trabalho (vide §4º, art. 10 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015). Sublinha-se que a conformidade do documento de regularidade do imóvel com o local onde efetivamente será realizada a obra (ou instalado o objeto) é de responsabilidade do Proponente. De todo modo, entende-se que cabe ao setor técnico responsável do Concedente diligenciar para fins de promover vistoria *in loco*, caso entenda pela pertinência da medida. Importa ressaltar que quando o objeto da intervenção for localizado em vias públicas ou praças, cabe a emissão, pelo Representante do Município, de “declaração de domínio público”^[26], sob as penas do art. 299 do Código Penal.

u) **Para aquisição com instalação:** deve ser providenciado o *layout* dos bens distribuídos no local a serem instalados.

v) Registra-se que a eventual exigência de documentação complementar deve ser avaliada pelo setor técnico responsável do Concedente.

69. Acresce-se que, além da documentação prevista no checklist, deve, ainda, ser juntado aos autos o Certificado de Dotação Orçamentária do Concedente assinado pelos responsáveis por sua emissão.

70. De modo geral, alerta-se que, em observância ao disposto no art. 8º da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, a apresentação pelo Proponente dos documentos deverá seguir as exigências dos Anexos I a III (inclusive em relação à quantidade de vias), caso em que o setor técnico deverá informar acerca da necessidade, ou não, de documentos complementares, bem como demais observações que se fizerem pertinentes.

71. Recomenda-se finalmente, que seja observada a determinação contida no art. 37 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015:

Art. 37. O concedente deverá indicar, em ato do dirigente máximo ou no termo de convênio, o servidor ou a equipe responsável pelo acompanhamento e fiscalização do convênio de saída.

72. Importante reiterar que todas as questões de ordem técnica (inclusive, toda a documentação referente à regularidade da execução de obras, bem como a adequação do valor do convênio em relação ao objeto e o prazo de vigência para sua execução), são de competência dos setores técnicos responsáveis do Concedente, os quais deverão atestar e conferir, expressamente, a conformidade do projeto e dos conexos documentos apresentados.

73. Por fim, reitera-se que esta Assessoria Jurídica ateu-se, especialmente, às questões relativas à instrução do instrumento de Convênio, especialmente quanto à importância e necessidade dos documentos, sem adentrar no mérito da presente celebração, tampouco no exame de questões técnicas, econômicas e financeiras, ou nos cálculos dos valores de referência do Convênio a ser firmado, ou na análise da compatibilidade do preço de mercado (por meio das planilhas orçamentárias e/ou orçamentos apresentados pelo Proponente), por ausência de atribuição e conhecimento técnico específico; cabendo, neste sentido, aos setores técnicos a correspondente certificação de tais matérias (vide art. 17, § 3º, da Resolução AGE nº 26/2017).

CONCLUSÃO

74. Considerando a aprovação da **minuta-padrão do termo de convênio de saída** pela Advocacia Geral do Estado, por meio da Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1.828, de 25 de fevereiro de 2019, bem como a extensa **regulamentação da matéria pela Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004**, de 16 de setembro de 2015, inclusive quanto ao **check list**;

75. Considerando a **necessidade de simplificação e racionalização** dos atos e procedimentos administrativos referentes a convênios de saída, nos termos do Decreto NE nº 589, de 2019;

76. Considerando a **massiva realização de convênios decorrentes de emendas parlamentares** pela Administração Pública que envolvem recorrente análise das mesmas questões jurídicas, cuja manifestação opinativa pouco acrescenta, bastando o adequado cumprimento das exigências legais condensadas no *check list*;

77. Conclui-se que os processos que guardem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, doravante, dispensar análise individualizada, desde que observadas as presentes orientações, devendo o setor competente, após a verificação quanto ao cumprimento de todas as formalidades, atestar, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos deste Parecer Referencial.

78. Por oportuno, cabe esclarecer que a adoção do Parecer Referencial não impede a consulta às unidades jurídicas quanto a questões que suscitem dúvidas aos gestores ou às áreas técnicas, assim como reforçar que eventuais processos que se diferenciem do paradigma deverão ser encaminhados às unidade jurídicas competentes para análise.

Belo Horizonte, data *supra*.

Clarissa Teixeira Elói Santos

Procuradora do Estado

MASP 1.327.302-4 / OAB/MG 121.793

Thiago Elias Mauad de Abreu

Procurador do Estado

MASP 1.127.731-6 / OAB/MG 90.216

Ricardo Agra Villarim

Coordenadora de Área da Consultoria Jurídica

Carolina Borges Monteiro

Coordenadora de Área da Consultoria Jurídica

Wallace Alves dos Santos

Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro

Advogado-Geral do Estado

[1] Decreto nº 46.319, de 26.09.2013 - Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências.

Art. 69 – A Segov é o órgão central do Sigcon-MG – Módulo Saída, ao qual compete estabelecer as diretrizes e normas a serem seguidas pelos órgãos setoriais e demais usuários do sistema.

[2] Resolução AGE nº 26, de 23.06.2017 - Dispõe sobre a organização, competências e procedimentos da Consultoria Jurídica da AGE.

Art. 4º Para fins desta Resolução considera-se:

IV - parecer referencial: parecer do NCCJ, aprovado pelo Advogado-Geral do Estado, que visa analisar todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes dos órgãos e entidades estaduais.

[3] Lei Complementar nº 83/2005:

Art. 7º-B. A Consultoria Jurídica da AGE exerce a supervisão técnica das unidades jurídicas das Secretarias de Estado e dos órgãos das administrações direta e indireta que exerçam a advocacia consultiva do Estado.

[4] Art. 7º Compete à Consultoria Jurídica: I - prestar consultoria e assessoramento aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”; II - emitir parecer em consulta dirigida à AGE pelo Governador e titulares de órgãos e entidades do Poder Executivo, ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”; III - coordenar e orientar as atividades da Câmara de Coordenação de Consultoria Jurídica e propor minutas de súmulas administrativas a serem submetidas à aprovação do Advogado Geral do Estado; IV - supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado (NAJ-AGE), das Secretarias de Estado, órgãos autônomos e entidades da administração indireta, autárquica e fundacional. (Inciso IV com redação dada pelo art. 2º da Resolução AGE nº 33, de 11 de novembro de 2015). V - coordenar as atividades relacionadas ao Centro de Estudos Celso Barbi Filho.

[5] Art. 5º - Compete à Consultoria Jurídica, por meio do NCCJ: I - prestar consultoria e assessoramento aos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”, da Resolução AGE nº 27, de 2 de outubro de 2015; II - emitir parecer em consulta dirigida à AGE pelo Governador e titulares de órgãos e entidades do Poder Executivo, ressalvada a hipótese prevista no art. 2º, inciso V, “k”, da Resolução AGE nº 27, de 2 de outubro de 2015; III - coordenar e orientar as atividades da Câmara de Coordenação de Consultoria Jurídica e propor minutas de súmulas administrativas a serem submetidas à aprovação do Advogado-Geral do Estado; IV - supervisionar, coordenar e orientar as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Núcleo de Assessoramento Jurídico da Advocacia-Geral do Estado –NAJ-AGE, das Secretarias de Estado, órgãos autônomos e entidades da administração indireta, autárquica e fundacional; V - coordenar as atividades relacionadas ao Centro de Estudos Celso Barbi Filho. [...]

Art. 6º - Compete ao NAJ, respeitadas as competências do NCCJ: I - exercer a orientação técnica e a coordenação das atividades jurídicas dos órgãos e entidades da administração pública estadual; II - coordenar, supervisionar, orientar e apoiar as atividades consultivas, de assessoramento e de execução das assessorias e procuradorias jurídicas da administração pública estadual; III - manifestar-se nas consultas encaminhadas pelos órgãos e entidades da administração pública estadual, conforme trâmite definido em Ordem de Serviço editada pelo Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica; IV - realizar seminários temáticos, em articulação com o NCCJ, para promover o debate jurídico sobre temas de interesse das assessorias e procuradorias jurídicas; V - convocar, mediante delegação do Advogado-Geral, os integrantes

das assessorias e procuradorias jurídicas para participação em reuniões gerenciais e de alinhamento jurídico e administrativo, relacionadas às atividades do NAJ; VI - promover a uniformização e alinhamento de entendimento jurídico das assessorias e procuradorias jurídicas.

[6] Artigo 2º da Resolução AGE nº 26, de 23 de junho de 2017, disponível em: <http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/resolucoes/2017-resolucao-26b.pdf>, acesso em 23.08.2019.

[7] Art. 17 [...] § 3º - A nota jurídica ou parecer jurídico deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como nas questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

[8] Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

[9] Lei Complementar federal nº 101/2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

[10] *Comentários à Lei de Licitações e Contratos*. Ed. Dialética, 14ª edição.

[11] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Atlas, p. 285.

[12] FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2013.

[13] Parecer nº 03/2013/Câmarapermanenteconvênios/Depconsu/PGF/AGU – Processo nº 00407.001856/2013-52.

[14] Tal manifestação atende, ainda, ao disposto no parágrafo único do art. 28 do Decreto nº 46.319/2013:

Art. 28. (...)

Parágrafo único – As minutas do instrumento de convênio de saída e de seus aditamentos deverão ser previamente aprovadas pela Assessoria ou Procuradoria Jurídicas do concedente.

[15] DIREITO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO DE SAÍDA. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA MINUTA PADRÃO DE CONVÊNIO DE SAÍDA. DECRETO Nº 46.319/2013. ADEQUAÇÃO EM RAZÃO DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELOS DECRETOS Nº 47.203/2017, 47.493/2018 E 47.444/2018.

[16] Conforme o entendimento consolidado da Advocacia Geral da União, não é possível a execução de nenhuma ação decorrente da assinatura de acordos genéricos, com objeto amplo, sendo imperiosa a aplicação de novo Acordo de Cooperação, com definição específica do objeto e da forma de execução. Eis a orientação emanada do Parecer nº 15/2013/Câmara Permanente de Convênios/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador Geral Federal: "12. Nesse sentido, entende-se que, no caso dos acordos de cooperação, plano de trabalho de que trata o parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 deverá contemplar somente as informações elencadas em seus incisos I, II, III VI, isto é, identificação do objeto a ser executado, as metas serem atingidas, as etapas ou fases de execução previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas. 13. Há que se ressaltar, entretanto, que, em muitas hipóteses, exemplo dos acordos de cooperação celebrados com finalidade de delegar competência para licenciamento ambiental, afigura-se incompatível com objeto do acordo de cooperação técnica que se pretenda celebrar exigir-se a elaboração de plano de trabalho com rigor descrito no parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, que não afasta necessidade de que plano de trabalho seja mais específico possível, diante da vedação de celebração de ajustes de caráter genérico".

[17] Na definição do Decreto n. 46.319/2013: proposta de plano de trabalho: documento a ser apresentado à Administração Pública do Poder Executivo Estadual pelo interessado em celebrar convênio de saída, contendo, no mínimo, os dados necessários à avaliação do

programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens (Art. 2º, X).

[18] Salienta-se que as emendas parlamentares impositivas não podem ser enquadradas na figura de transferências obrigatórias, tampouco na figura de transferências voluntárias, sendo definida, em regra, como de natureza *sui generis*, por tangenciar aspectos jurídicos de ambas. Isso porque as “despesas obrigatórias” têm sua execução garantida por norma constitucional, ou infraconstitucional, ou seja, previamente à Lei Orçamentária Anual, enquanto as impositivas dependem de sua inserção na LOA – Conforme Parecer Plenário nº 01/2019/CNU/CGU/AGU, da Câmara Nacional de Uniformização de Entendimentos Consultivos da Consultoria-Geral da União.

[19] Art. 160 (...)

(...)

§ 6º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas na Lei Orçamentária Anual por:

I – emendas individuais, nos termos previstos no § 4º, no montante correspondente a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, ressalvado o disposto no art. 140 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – emendas de blocos e bancadas constituídos nos termos do Regimento Interno da Assembleia Legislativa, no montante correspondente a 0,0041% (zero vírgula zero zero quarenta e um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada, ressalvado o disposto no caput do art. 141 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

(...)

§ 14 – *Transferência obrigatória do Estado destinada a município, para a execução da programação prevista no § 6º deste artigo, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 da Constituição da República.*

[20] Fonte: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArq=Catalogado=8757895>.

[21] Nota Jurídica – Procedência: 40/2017/NAJ/SEPLAG/SCGL/SEPLAG/SGLP/SEPLAG-SEPLAG, de 24/10/2017 – Processo nº 1490.01.0000001/2017-93.

[22] Na oportunidade, convém anotar, quanto ao pagamento, pelo Convenente, de taxas bancárias na conta corrente específica do convênio, assim entende o Tribunal de contas da União – TCU:

*Não há impedimento à cobrança pelas instituições financeiras de tarifas e os serviços gerados pela movimentação dos recursos dos convênios, **mas essas despesas devem ser pagas pelo convenente.*** (Grifo nosso) (TCU - [Acórdão 518/2007-Primeira Câmara](#)).

Lado outro, ainda que se possa arguir a eventual irregularidade da cobrança de taxas bancárias em contas vinculadas a convênios administrativos, **torna-se obrigação do próprio Convenente informar a instituição financeira acerca da natureza da conta.** Neste sentido o TCE/MG:

(...)

Ademais, mister salientar que se trata de obrigação do convenente informar à instituição financeira acerca da natureza convencional da conta. Ora, exigir das instituições bancárias que classifiquem automaticamente a natureza da conta de acordo com a movimentação seria, no mínimo, uma violação da privacidade dos correntistas, uma vez que, para verificar quais contas são específicas de Convênios, haveria de se realizar, em todas as contas bancárias, um monitoramento não mais de natureza meramente registrária, mas que buscasse o motivo daquela operação. Tratar-se-ia, pois, de uma vigilância impraticável. (TCE-MG - Tomada de

Contas Especial nº 911618). (Grifo Nosso).

[23] Cabe ao setor técnico responsável do Concedente deliberar acerca da exigência ou não da “composição do BDI”.

[24] Com afincos no §4º, art. 12 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004/2015, na planilha devem ser relacionados os itens a serem adquiridos ou contratados durante a execução do convênio, com a respectiva descrição (sem constar marcas), quantitativos e custos unitários, **considerando um valor entre a média e o menor dos preços orçados.**

[25] Em caso de imóvel tombado, deve ser exigida a aprovação do Projeto respectivo, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico – IEPHA – ou pelo instituto municipal responsável pelo tombamento do imóvel.

[26] O Código Civil faz a definição de bens públicos:

Art. 99. São bens públicos:

*I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, **ruas e praças**;*

(...)



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Elias Mauad de Abreu, Procurador(a) Chefe**, em 25/03/2020, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Clarissa Teixeira Eloi Santos, Procurador(a) Chefe**, em 25/03/2020, às 16:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Borges Monteiro, Procurador(a) do Estado**, em 25/03/2020, às 21:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 26/03/2020, às 09:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Agra Villarim, Procurador do Estado**, em 26/03/2020, às 10:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 26/03/2020, às 11:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **12243432** e o código CRC **7DD44DF7**.

Referência: Processo nº 1080.01.0013065/2020-68

SEI nº 12243432