Governo do Estado de Roraima
Secretaria Estadual de Infraestrutura de Roraima
"Amazônia: patrimônio dos brasileiros"

PARECER 274/2024/SEINF/GAB/REPROGE

PARECER Nº. 274/2024/CONSULTORIA JURÍDICA PGE/RR/SEINF **PROCESSO ELETRÔNICO _SEI Nº. 21101.001384/2024.03**
INTERESSADO: Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEINF e o Município de Bonfim - RR. **ASSUNTO:** Emissão de parecer sobre a aprovação da Minuta do Termo de Convênio a ser celebrado entre o Estado de Roraima e o Município de Bonfim - RR.

EMENTA: TERMO DE CONVÊNIO. REGULARIDADE DA MINUTA DE CONVÊNIO. APROVAÇÃO DE MINUTA. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E RAZOABILIDADE QUE REGE OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL.

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo, com solicitação de análise e respectiva emissão de parecer jurídico, conforme consta no OFÍCIO Nº 1675/2024/SEPLAN/GAB (13549071), a respeito da legalidade da Minuta de Convênio a ser celebrado entre o Estado de Roraima e o Município de Bonfim - RR.

Presume-se a veracidade das informações encartadas no procedimento, bem como a competência dos agentes que atuaram; considerando ainda, o princípio da segregação de funções, reconhecido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, através dos acórdãos 3381/2013- Plenário, e 4227/2017 – Primeira Câmara; bem como, presume-se a veracidade das informações e documentos juntados ao procedimento, especialmente a minuta de Convênio/Plano de Trabalho.

Não localizamos a Certidão de regularidade de Convênio emitida pela Controladoria Geral do Estado (ou dispensa desta), juntado pelo servidor responsável, apesar de existir protocolo do pedido (13465599)

Conforme o Plano de trabalho (13542485), o valor global do convênio é de **R$ 1.798.836,00 (hum milhão, setecentos e noventa e oito mil, oitocentos e trinta e seis reais)**, sendo que o CONCEDENTE/SEINF repassará a quantia de **R$ 1.754.649,50 (hum milhão, setecentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e quarenta e nove reais e cinquenta centavos),** e o MUNICÍPIO DE BONFIM, a título de contrapartida arcará com o valor de **R$ 44.186,50 (quarenta e quatro mil, cento e oitenta e seis reais e cinquenta centavos),** os recursos serão liberados conforme Cronograma de Desembolso constante do Plano de Trabalho, e/ou de acordo com a disponibilidade de limite financeiro do Governo do Estado/SEINF.

Constam ainda dos autos: 1 - Projeto Básico (13213484); 2 - Plano de Trabalho (13542485); 3 - Certidão de Viabilidade Técnica (13542543); 4-Declaração (13538162)(13467368); 5 - PED (13539029); Certidões (13465656; 12876424) e Minuta (13547893).

Vieram os autos à PGE/SEINF para elaboração de parecer a respeito da regularidade jurídica da celebração do convênio, nos termos da Lei 14.133/2021:

Feito esse brevíssimo relato, passemos à análise do mérito da consulta.

2. DO OBJETO DO CONVÊNIO

O presente Convênio traz a proposta em tela, conforme descrito na minuta do convênio (13547893), o seguinte objeto: ***"Projeto: Implatação de estrada vicinal Olho D'água no Município de Sonfim"*** conforme descrito no Projeto Básico (13213484); 2 - Plano de Trabalho (13542485) e aprovados pela Certidão de Viabilidade Técnica (13542543).

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União apresenta-se da seguinte forma:

[ACÓRDÃO]

9.2. determinar à Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações que:

[...]

9.2.2.2. em cumprimento do disposto no art. 2º, §1º, da IN STN nº 01/97 c/c os arts. 7º, 14 e 55, inciso I, da Lei nº 8.666/93, exija que o Plano de Trabalho dos convênios a serem celebrados contenha a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, sua viabilidade técnica, custos, fases, ou etapas, e prazos de execução, devendo conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei nº 8.666/93; (AC- 0544-10/08-P Sessão: 02/04/08 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro Raimundo Carreiro - FISCALIZAÇÃO - AUDITORIA OPERACIONAL – INICIATIVA PRÓPRIA).

...

ACORDAM [...] em:

[...]

9.2. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 194, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar ao 7º Batalhão de Engenharia de Construção que:

[...]

9.2.3. abstenha-se de firmar convênios para construção, restauração e conservação de rodovias, apresentando programas de trabalho sintéticos e incompletos, passando a elaborar projetos básico e executivo com os elementos necessários a identificar claramente a obra e os serviços a serem executados, bem como os materiais a serem empregados, as especificações técnicas a serem observadas, bem como orçamento detalhado dos quantitativos e custos unitários relativos ao objeto; (AC-2628-51/07- P Sessão: 05/12/07 Grupo: II Classe: V Relator: Ministro Benjamin Zymler - FISCALIZAÇÃO - LEVANTAMENTO - INICIATIVA PRÓPRIA).

3. DISCUSSÃO E FUNDAMENTAÇÃO

Como se sabe convênio - é o acordo firmado por entidades políticas de qualquer espécie, ou entre elas e particulares para realização de objetivos de caráter comum, recíprocos (diferente do contrato administrativo em que o objetivo não é comum, os interesses perseguidos são divergentes).

027

O art. 241 da Constituição Federal ao tratar do tema em apreço reza que:

> *"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".*

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLCA (lei 14.133/21) se aplica, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos e instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública.

> *Lei n. 14.133/2021*
> *Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.*

Entende-se, portanto, que a lei 14.133/21 projetou a real necessidade de atividade legiferante direcionada especificamente aos convênios, mas admitiu, em caso de omissão do Legislativo, a aplicação de seus preceitos, transferindo ao Poder Executivo o dever de regulamentar.

Por sua vez, vejamos o teor do Decreto Estadual nº 34.223-E, publicado no Diário Oficial 4427, de 24 de abril de 2023:

> *Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional, os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela Administração, doravante, na realização de procedimentos que tenham por objetivo a licitação e contratação de obras, serviços, compras, alienações, locações* ***e a formalização de convênios e outros instrumentos congêneres****, não abrangidos pela Lei 13.019, de 31 de julho de 2014,* ***utilizar-se-ão dos Regulamentos da União, salvo os decretos editados pelo governo do estado de Roraima regulamentando a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.***

Não obstante, o Decreto nº 19.850-E, de 3 de novembro de 2015, alterado pelo pelo Decreto 33.930-E de 10/03/2023 regulamentam e estabelecem normas sobre celebração de Convênios, Termos de Cooperação e Acordos de Cooperação Técnica e outros instrumentos congêneres.

Feito o balizamento, vejamos as disposições do art. 25 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, ao dispor sobre os convênios:

> *"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".

Finalmente e no mesmo contexto, vale citar o teor da Lei Complementar Estadual n.º 1.520/2021, que alterou a Lei de Diretrizes Orçamentarias para o exercício de 2021, permitindo e flexibilizando a transferência de recursos aos municípios, conforme reza o art. 38:

"Art. 38. A transferência voluntária é caracterizada como a entrega de recursos correntes ou de capital aos Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira que não decorra de determinação constitucional, legal ou que seja destinada ao Sistema Único de Saúde - SUS, observado o disposto no caput do art. 25 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 200 - Lei de Responsabilidade Fiscal(NR)

.....

§ 6.º A emissão de nota de empenho, a realização de transferência de recursos e a doação de bens, materiais e insumos, não dependerão da situação de adimplência do Município de até 50.000(cincoenta mil) habitantes, identificada em cadastros ou sistema de informações financeiras cantábeis e fiscais(AC)"

Portanto, considerando a legislação vigente, entendemos pela possibilidade de celebração e prosseguimento do Convênio ora examinado.

DOS REQUISITOS FORMAIS DO CONVÊNIO

O presente convênio será formalizado, com respaldo na Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal e Legislação Estadual.

Como se pode observar, o convênio ora analisado diz respeito a ***"Projeto: Implatação de estrada vicinal Olho D'água no Município de Bonfim"***

Logo, considerando o caráter social do objeto do convênio, aplica-se as disposições do art. 25 da Lei Complementar n.º 101/2000.

A propósito, há precedentes judiciais que admitem a celebração de convênio, mesmo com pequenas irregularidades formais, quando o objeto do convênio tem relevante interesse social, como no caso em apreço;

REEXAME NECESSÁRIO. INSCRIÇÃO DO NOME DE MUNICÍPIO NOS CADASTROS RESTRITIVOS SIAFI, CAUC E CADIN. INADMISSIBILIDADE, NO CASO. SENTENÇA CONFIRMADA. *1. Reexame necessário da sentença pela qual o Juízo, na ação* ***de*** *conhecimento proposta pelo Município* ***de*** *Crisópolis, BA, contra a União e a Caixa Econômica Federal (CEF ou Caixa), julgou procedente o pedido para determinar que "as rés 'se abstenham* ***de*** *exigir do Município* ***de*** *Crisópolis a apresentação* ***de*** *comprovação* ***de regularidade*** *junto aos cadastros SIAFI/CAUC/CADIN e*

*a **certidão** previdenciária **de** débitos no que tange à formalização e assinatura do **convênio** nº 051971/2015 [...], com o Ministério das Cidades'." Honorários advocatícios fixados em R$ 5.000,00. 2. Conclusão do Juízo em consonância com a jurisprudência. (A) Hipótese em que "[o] Município-autor encontra-se amparado pelo art. 25, § 3º, da LC 101/2000 (Lei **de** Responsabilidade **Fiscal**) e art. 26 da Lei 10.522/2002, que excepcionam da vedação **de** transferências financeiras da União os recursos destinados, respectivamente, à execução **de** 'ações **de** educação, saúde e assistência social' e **de** 'ações sociais ou ações em faixa **de** fronteira'." (TRF 1ª Região, AC 0058526-19.2010.4.01.3500/GO.) (B) "Em direito financeiro, cabe ao ordenador **de** despesas provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público." (STF, MS 20335/DF.) Em consequência, a jurisprudência tem entendido que, no caso **de** entidades políticas e quando a inscrição nos cadastros restritivos federais decorrer da ausência **de** prestação **de** contas, quem deve ter o nome inscrito naqueles cadastros é a pessoa natural do prefeito ou do governador, que deixou **de** prestar contas, e não o Município ou o Estado. Conclusão que afasta a alegação **de** ofensa ao disposto no Art. 25, § 1º, IV, a, da Lei Complementar 101/2000. (C) Ademais, "[o] STF decidiu que a inscrição **de** entidades políticas nos cadastros **de** inadimplentes se sujeita ao devido processo legal (Questão **de** Ordem em Ação Civil Originária 1.048-6/RS; AC 2156 REF-MC)." (TRF 1ª Região, AMS 0000116-06.2012.4.01.3400/DF.) (D) Finalmente, o STJ cristalizou sua jurisprudência ao concluir que: "Não pode ocorrer ou permanecer a inscrição do município em cadastros restritivos fundada em irregularidades na gestão anterior quando, na gestão sucessora, são tomadas as providências cabíveis à reparação dos danos eventualmente cometidos." (STJ, Súmula 615.) Hipótese em que o Juízo concluiu que "a administração atual comprov[ou] haver tomado as providências ao seu alcance para regularizar a situação." 3. Remessa oficial não provida (TRF1-0004920-84.2016.4.01.3300 00049208420164013300 – Rel. JUIZ FEDERAL LEÃO APARECIDO ALVES (CONV.)*

REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO* ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. CONVÊNIO. PROGRAMA BOLSA *UNIVERSITÁRIA. SERVIÇOS PRESTADOS. CERTIDÕES FISCAIS. AUSÊNCIA. RETENÇÃO DE PAGAMENTO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DA ADMINISTRAÇÃO.

1. Não pode a Administração Pública, a pretexto de não recebimento de Certidão Negativa de regularidade fiscal, reter pagamentos efetivamente devidos a particular que cumpriu sua parte no convênio regularmente firmado, sob pena de, assim agindo, desbordar da competência legalmente estabelecida e incorrer em enriquecimento ilícito.

2. O poder de punir há de ter fundamento legal: só a lei pode estabelecer as sanções que a Administração estará autorizada a aplicar.

3. Remessa necessária desprovida. Sentença confirmada.

(TJDFT - Acórdão 917939, 20130111848167RMO, Relator: CARLOS RODRIGUES, 6ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 3/2/2016, publicado no DJE: 16/2/2016.

MANDADO DE SEGURANÇA. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. ATENDIDO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. PRESENTE. AÇÃO MANDAMENTAL. CABIMENTO. SERVIÇOS PRESTADOS. INCONTROVERSO. NEGATIVA DE PAGAMENTO. ILICITUDE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. SENTENÇA MANTIDA.

1. O recurso de apelação observa o princípio da dialeticidade, tendo sido refutados os fundamentos contidos na r. sentença, razão pela qual rejeita-se a preliminar de não conhecimento do apelo.

2. Havendo prova pré-constituída do direito líquido e certo alegado, mostra-se cabível a ação mandamental.

3. A jurisprudência do c. Superior Tribunal de Justiça, assim como os precedentes desta e. Corte de Justiça, são fortes no sentido de que, sem se olvidar do poder conferido à Administração de exigir a comprovação de regularidade fiscal da parte contratada durante toda a vigência do contrato, não pode o Poder Público deixar de honrar com os pagamentos relativos a serviços comprovadamente já realizados, sob pena de caracterizar enriquecimento ilícito.

4. No caso concreto restou incontroverso que os serviços foram efetivamente prestados, justificando a autoridade coatora o não pagamento em razão da falta de apresentação de Certidão de Regularidade de Débitos Trabalhistas (CNDT), caracterizando-se tal conduta como ilícita, uma vez que inexiste na legislação de regência tal punição.

5. Há previsão contratual de apresentação de uma séria de documento para fins de recebimento do pagamento pelos serviços prestados, contudo, não consta desse rol o documento exigido pela impetrada.

6. A alegação do ente distrital de que o não pagamento pelos serviços também decorreria de determinação da Justiça do Trabalho extrapola os limites da presente lide, uma vez que a determinação judicial, nos termos dos limites delineados na inicial, cinge-se ao pagamento em questão, independentemente da apresentação da CNDT, se não houver outro impedimento.

7. Reexame necessário e recurso de apelação conhecidos e desprovidos

(TJDFT Acórdão 931799, 20150110756146APO, Relator: GISLENE PINHEIRO, , Revisor: J.J. COSTA CARVALHO, 2ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 30/3/2016, publicado no DJE: 8/4/2016. Pág.: 151/209)

Desse modo, tem-se que a proposta, detalhada a seguir, está inserida no conceito legal de convênio, tratando-se de um instrumento que disciplina a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no Orçamento Fiscal (orçamento da Secretaria de Estado da Infraestrutura), tendo como concedente o Estado de Roraima, e como proponente o Municipal.

O interesse recíproco é marca característica dos convênios. Este se caracteriza pelo desejo de os partícipes alcançarem objetivos comuns. Veja a jurisprudência do Tribunal de Contas da União abaixo arrolada:

> *[ACÓRDÃO]*
>
> *[...]*
>
> *julgar as contas a seguir indicadas regulares com ressalva e dar quitação aos responsáveis [...], sem prejuízo de fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:*
>
> *[...]*
>
> *1.1. ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e Departamento Regional em Alagoas que:*
>
> *[...]*
>
> *1.1.8. limite o uso do instrumento de convênio aos casos em que efetivamente houver interesse recíproco e regime de mútua cooperação, abstendo-se, nos casos de simples prestação onerosa de serviços, de firmar convênios, devendo proceder à contratação, mediante o devido processo licitatório, nos termos do Regulamento de Licitação e Contratos da entidade; (AC-3749-42/07-1 Sessão: 28/11/07 Relator: Ministro Marcos Bem querer Costa - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS).*
>
> ...
>
> *[Representação, por meio da qual foram apreciadas irregularidades constantes de instrumento de convênio, celebrado entre o 10º Batalhão de Engenharia e Construção e empresa.]*
>
> *[SUMÁRIO]*
>
> *Só é possível a celebração de convênio quando o interesse dos partícipes for comum e coincidente. Tratando-se de interesses opostos, o instrumento adequado é o contrato.*
>
> *[VOTO]*
>
> *4. Ora, vez que o objeto da avença não trata de interesses comuns aos dois partícipes, não se trata de convênio, mas de contrato, instrumento adequado para abrigar interesses opostos e estabelecer os direitos e obrigações de cada parte.*
>
> *5. Conforme salientado pelo Diretor, não cabe a celebração de convênio para a espécie de negócio firmado entre as partes, o que exige determinação para que a situação ora analisada não seja prolatada no tempo e, ainda, a expedição de orientações tendentes a evitar a repetição do evento no futuro.*
>
> *[ACÓRDÃO]*
>
> *9.2. determinar ao Departamento de Engenharia e Construção do Exército e ao 10º Batalhão de Engenharia e Construção - 10º BEC que:*
>
> *9.2.1. somente procedam a ajustes que envolvam contraprestação de serviços a empresas se devidamente amparados na legislação pátria, fundamentação que deverá constar formalmente do processo relativo ao negócio;*
>
> *9.2.2. não utilizem convênio como forma de ajuste quando os interesses das partes não concorrerem para o mesmo objetivo; (AC-1369-28/08- P Sessão: 16/07/08 Grupo: II Classe: VII Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti - FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO).*

No caso concreto, vislumbra-se o interesse recíproco, uma vez que irá oportunizar ao Município, a desenvolver o ***"Projeto: Implatação de estrada vicinal Olho D'água no Município de Bonfim"*** , visando o melhor interesse social do Município.

Como se vê da definição de convênio transcrita acima, a mútua cooperação é outro requisito dos convênios. Segundo a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro (Direito Administrativo, 22ª edição, São Paulo: Editora Atlas, 2009, p.337), a mútua colaboração *"pode assumir várias formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos e materiais, de imóveis, know-how e outros"*.

Prefeitura Mun... Fls 031

5. DO PLANO DE TRABALHO.

Tal e qual nos contratos administrativos, a fase de planejamento dos convênios e a sua consubstanciação no plano de trabalho é peça chave do alcance do resultado pretendido pelos partícipes.

É a adequada definição do plano de trabalho, portanto, que irá legitimar as condutas dos convenentes e permitir a realização de controle pelo órgão/entidade concedente de recursos e pelos demais órgãos de controle interno e externo.

Quando a esse documento, vejamos o que diz o Decreto 33.930-E de 10/03/2023:

> *Art. 1º [...]*
>
> *Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, considera-se:*
>
> *[...]*
>
> ***XII - plano de trabalho: documento por meio do qual o proponente descreve o objeto do convênio, contendo, pelo menos, as características dos interesses recíprocos dos partícipes, a indicação do público alvo, o problema a ser resolvido, a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente com definição das etapas da execução, previsão de prazo para a conclusão consubstanciada em cronograma de desembolso e no plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pela concedente e da contrapartida financeira;***
>
> ***[...]***
>
> *Art. 3º Ao proponente compete manifestar seu interesse em celebrar instrumentos regulados por este Decreto, **mediante apresentação de proposta de trabalho ao titular da pasta responsável pelo programa de governo, em conformidade com o programa e com as diretrizes de cada pasta.***

Sobre o tema, em caso similar em que se analisa regularidade de convênio, vejamos o Acórdão nº 609/2009 - Plenário do TCU:

> 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.)

Encaixando-se a proposta perfeitamente no conceito de convênio, não esbarrando em qualquer vedação, cumpre passar à análise das formalidades que rodeiam esta espécie de ação, sendo necessária a prévia aprovação do plano de trabalho apresentado pelo proponente.

No caso em análise, o plano de trabalho apresentando para cumprimento do Convênio ora analisado, em análise perfunctória, cumpre os requisitos legais.

6. DAS METAS A SEREM ATINGIDAS, ETAPAS E FASES DE EXECUÇÃO E PREVISÃO DE INÍCIO E FIM DA EXECUÇÃO DO OBJETO E CONCLUSÃO DAS ETAPAS E FASES PROGRAMADAS

032

Outro requisito obrigatório do plano de trabalho são as metas do convênio. Elas devem estar claramente identificadas, não bastando uma mera alusão aos fins do convênio.

Cumpre dizer, também, que é imprescindível apresentar detalhamento do prazo de execução.

No presente caso, da análise do Plano de Trabalho (13542485), identificamos a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente com definição das etapas da execução, conforme cronograma.

7. DA PUBLICIDADE

Convém aduzir que o instrumento do presente convênio deve ter seu extrato publicado no Diário Oficial do Estado, no prazo de até 20 dias, contados da assinatura, e os demais atos de celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento de execução e prestação de contas devem ser devidamente cadastrados no Sistema de Convênios, permitindo, assim, a correta publicidade, nos termos do Decreto nº 19.850-E, de 3 de novembro de 2015.

Deve, também, ser comunicada à Assembleia Legislativa do Estado a respeito da celebração do presente convênio, nos termos do Art. 19 do DECRETO Nº 33.930-E.

8. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA.

Para formalização da parceria é necessário o comprometimento dos recursos estaduais, conforme previsão do artigo 15, 16 e 25, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

> ***Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.***
>
> ***Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*** *(Vide ADI 6357)*
>
> *I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*
>
> ***II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.***
>
> *§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*
>
> *I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*
>
> *II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*
>
> *§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

033

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.

Sendo assim, pela análise dos autos, o procedimento encontra-se em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Ademais, verifica-se a existência de o Pedido de Empenho - PED emitido e juntado pela Secretaria de Estado concedente. Tais itens encontram-se presentes.

9. DA DISPENSA DA EMISSÃO DA CERTIDÃO DE ADIMPLÊNCIA DO MUNICÍPIO PELA CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE RORAIMA

No presente caso, não localizamos a Certidão de regularidade de Convênio emitida pela Controladoria Geral do Estado (ou dispensa desta), juntado pelo servidor responsável, apesar de existir protocolo do pedido (13465599).

Por outro lado, nesses casos, conforme PARECER 3/2024 COGER/GAB/CONSULTORIA (13316426), a Controladoria Geral do Estado de Roraima dispensou a emissão da certidão de adimplência do Município.

Por conseguinte, o objeto do convênio se mostra de relevante ao município, já que se trata em ***"Projeto: Implatação de estrada vicinal Olho D'água no Município de Bonfim"***

Nesse sentido, vejamos o teor da Decisão Administrativa PGE/GAB/ASSESP (2158584) exarada nos autos do Processo Eletrônico nº. 21101.000233/2021.87, conforme se destaca abaixo:

"Vieram os autos a este Gabinete para nova análise, considerando os fundamentos contidos no Despacho 645 - 2147790.

*Extrai-se do **PARECER nº. 093/2021/CONSULTORIA JURÍDICA PGE/RR/SEINF - 2103701** que a conclusão pela impossibilidade de assinatura do convênio se deu em razão dos seguintes fundamentos:*

a) o beneficiário não juntou as certidões de regularidade fiscal, conforme exigência contida no art. 195 da CF, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal;

034

b) há precedentes judiciais que admitem a celebração de convênio, mesmo com pequenas irregularidades formais, quando o objeto do convênio tem relevante interesse social, nos termo do §3.º do art. 25 da LRF, mas o caso concreto não amolda-se da exceção legal;

c) o plano de trabalho apresentando para cumprimento do Convênio ora analisado, em tese, não cumpre os requisitos legais (1987915);

d) conforme se verifica pela declaração de disponibilidade de contrapartida feita pela beneficiária, consta o valor de apenas R$ 20.000,00, valor bem menor da contrapartida exigida, conforme mencionado no plano de trabalho e minuta de convênio;

d) as metas do convênio devem estar claramente identificadas, não bastando uma mera alusão aos fins do convênio;

e) é imprescindível apresentar detalhamento do prazo de execução.

No entanto, de acordo com os fundamentos contidos no Despacho 645 - 2147790:

"o objeto do convênio tratado podemos afirmar que é de suma importância para a saúde pública do município, em virtude de que a limpeza urbana está diretamente relacionada ao combate de agentes físicos, químicos e biológicos".

[...]

Com base no exposto, podemos dizer sem sobra de dúvidas que o objeto do convênio está diretamente relacionado a uma ação de saúde, se enquadrando dentro dos princípios legas ao qual se refere o senhor procurador.

Destacou, também, a consulta feita pela Secretaria de Agricultura e Pecuária do Estado – SEAPA, quanto documentação necessária para formalização de convênios no caso de emendas impositivas, onde através do parecer 031/202/ASSESSORIA/GAB/PGE/RR (veja anexo 2148136) a procuradora Drª Krishlene Braz Ávila opina pela formalização dos convênios relacionados a emendas impositivas, independente da adimplência dos entes, baseando-se no parecer da AGU que faz citação da Emenda Constitucional nº 86/2015 – que tornou obrigatória a execução dos valores.

Por fim, esclarece que os recursos são originários das emendas parlamentares que são impositivas e obrigatórias.

Pois bem.

Inicialmente, ressaltamos que, ao que nos parece, o Procurador não teria analisado a matéria levando-se em consideração essa informação de que os recursos são oriundos de emendas parlamentares impositivas. E, sendo assim, entendo que a análise feita por ele não merece reparos.

***Por outro lado, sendo recursos oriundos de emendas parlamentares impositivas, cuja execução é, em regra, obrigatória, a análise do convênio deverá levar essa premissa em consideração, na medida em que, de acordo com o artigo 166, §13 da CF, somente impedimento de ordem técnica inviabiliza a execução da emenda.** (grifo nosso)*

*Portanto, o Executivo analisa a compatibilidade da **indicação de emenda** com as **políticas públicas** correspondentes às programações orçamentárias e os requisitos legais para a execução do orçamento público. Caso haja fatores que prejudiquem a execução das emendas parlamentares impositivas, o Executivo justifica os **impedimentos de ordem técnica**.*

Os casos de impedimento de ordem técnica podem ser variados, mas para fins de exemplificação, citamos algumas hipóteses elencadas pela Portaria Interministerial nº 40, de 6 de fevereiro de 2014. Segundo a referida norma, serão considerados impedimentos de ordem técnica:

I - a não indicação do beneficiário e do valor da emenda;

II - a não apresentação do plano de trabalho ou não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto;

III - a desistência da proposta por parte do proponente;

IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;

V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;

VII - a não aprovação do plano de trabalho; e

VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

Portanto, no caso específico em que as emendas impositivas dependam da celebração de convênios para sua execução e restar evidenciado qualquer dos problemas acima relatados, não será possível obrigar o investimento dos recursos da emenda parlamentar.

Nessa linha de raciocínio, não havendo impedimento de ordem técnica, ainda que o Município esteja inadimplente com convênio anterior (como parece ser no presente caso), será possível a execução de novo convênio, conforme entendimento contido no PARECER 031/202/ASSESSORIA/GAB/PGE/RR (2148136), cujos fundamentos RATIFICO. (grifo nosso)

Logo, a discussão a respeito da aplicabilidade ou não do §3º do artigo 25 da LRF não seria necessária, na medida em que a análise aqui está partindo de premissa diversa, qual seja, execução de emendas impositivas.

No entanto, conforme citamos nos itens acima, além de não entender que o objeto do convênio não se amolda a nenhuma das exceções do §3º do artigo 25 da LRF, o Procurador Consultor afirma que o Plano de Trabalho não atende aos ditames legais; que o valor da contrapartida apresentado se difere da minuta, dentre outras questões que entendemos que poderão se enquadrar como impedimentos de ordem técnica.

***Dessa forma, considerando tratar-se de recursos oriundos de emenda impositiva, como dito, a assinatura do convênio somente se mostra possível se restar demonstrada e justificada a inexistência desses impedimentos.** (grifo nosso)*

Logo, considerando os apontamentos feitos pelo Procurador no que diz respeito ao plano de trabalho, valor da contrapartida, metas, prazo de execução, etc., entendemos que caberá ao gestor apresentar os devidos esclarecimentos e justificativas, a fim de que não pairem dúvidas quanto a inexistência de qualquer impedimento de ordem técnica.

***Diante do exposto, manifestamos pela POSSIBILIDADE de assinatura do convênio, DESDE QUE haja aprovação do plano de trabalho e que a Secretaria justifique e demonstre que não existem outros impedimentos de ordem técnica que inviabilizam a execução do convênio.** (grifo nosso)*

Oficie-se a pasta consulente.

JEAN PIERRE MICHETT
Procurador-Geral do Estado de Roraima"

Assim, apesar da dispensa da certidão de adimplência, com base no entendimento do Procurador-Geral do Estado de Roraima, entendemos pelo prosseguimento da celebração do convênio.

10. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento na diretriz constitucional, bem como nos precedentes da doutrina especializada e jurisprudência, ***OPINAMOS, com ressalvas,* pela aprovação da minuta e celebração do Convênio ora examinado**, por obediência ao princípio da legalidade e razoabilidade dos atos da administração pública.

RESSALVA: Antes da celebração do ajuste, atentar quanto a juntada das certidões de regularidade fiscal atualizadas, nos termos do art. 195, §3º. da CF;

É o parecer.

Remeta-se o procedimento ao órgão interessado com os nossos cumprimentos.

(assinado eletronicamente)
ANTONIO PEREIRA COSTA

Fls. 036

Documento assinado eletronicamente por **Antonio Pereira da Costa**, **Procurador do Estado**, em 05/07/2024, às 18:25, conforme Art. 5º, XIII, "b", do Decreto Nº 27.971-E/2019.

A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço https://sei.rr.gov.br/autenticar informando o código verificador **13549816** e o código CRC **02417F7A**.