



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – AJU/SETOP

**Parecer:** 16.124

**Data:** 30 de agosto de 2019.

**Classificação temática:** Lei de Responsabilidade Fiscal. Transferência voluntária. Convênios administrativos.

**Precedentes:** Notas Jurídicas AGE/CJ nº 2.986, AGE/NAJ nº 1849 e SETOP nº 034/2019.

**Ementa:**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DE RECURSOS. EXIGÊNCIAS E CONDICIONANTES. INADIMPLÊNCIA DO MUNICÍPIO CONVENIENTE REGISTRADA NOS CADASTROS ESTADUAIS SIAFI-MG E CAGEC. CIRCUMSTÂNCIAS ALHEIAS AO PRÓPRIO AJUSTE. FORMALIZAÇÃO DE TERMO ADITIVO AO CONVÊNIO COM O MUNICÍPIO INADIMPLENTE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2019. VEDAÇÃO À CELEBRAÇÃO, À ALTERAÇÃO DE VALOR E À TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS.**

1. Desde a emissão da Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986, as leis de diretrizes orçamentárias passaram por alterações, sendo que, para o exercício de 2019, as exigências e sanções da LRF relativas à adimplência de convenientes foram estreitadas às situações de celebração de convênios, de alteração de valor e de liberação de recursos.

2. Como inexistente previsão legal em sentido contrário, **revela-se juridicamente viável o entendimento a contrario sensu** do art. 26 da LDO de que os aditamentos que não envolvam alteração do valor do convênio independem da regularidade do ente perante o Cagec e o Siafi-MG, sendo vedado apenas o que o dispositivo previu literalmente, vale dizer, a **celebração, a alteração de valor e a transferência de recursos**.

## RELATÓRIO

1. Por meio do **MEMO DGC Nº 015/19** (4376871), a Diretoria de Gestão de Convênios formulou consulta *in abstracto* acerca da interpretação do art. 26 da Lei nº 23.086 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2019), de 17 de agosto de 2018, tendo em vista o teor da **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986** (4377028), bem como a **Nota Técnica Jurídica SETOP nº 044/2017** (4376934), que tratam da possibilidade jurídica de formalizar termos aditivos a convênios celebrados entre o Estado de Minas Gerais e Municípios que, no momento do aditamento, se encontram inadimplentes nos cadastros estaduais (Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais - Cagec ou no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi-MG), sendo que a inadimplência decorreu de circunstância alheia ao próprio ajuste.

2. Sem apontar situação específica nem contextualizar a consulta, o **MEMO DGC Nº 015/19** solicitou manifestação sobre a formalização de aditivos a convênios com Municípios inadimplentes nas seguintes situações:

**“a) de ofício** – por ato da própria administração pública devido a atraso de pagamento a concedente contribuiu pela não efetivação da transferência do recurso;

**b) por Decreto** – nº 47.114, de 21 de dezembro de 2016 – dispõe sobre a prorrogação dos convênios de saída, com execução de objeto iniciada, celebrados pela administração

pública;

**c) para ampliação de meta física** – utilização de saldo remanescente de recursos de convênio;

**d) para alteração de plano de trabalho com adequação do projeto** – utilização de saldo de recursos de convênio, sem adição de novos recursos;

**e) para alteração de plano de trabalho com adequação do projeto** – nos casos em que ainda não houve transferência de recurso por parte do Estado.”

3. Respondendo abstratamente aos questionamentos, a **Nota Jurídica SETOP nº 034/2019** (4377112), concluiu que a formalização de aditivos a convênios entre o Estado de Minas Gerais e Municípios deve observar a regularidade do conveniente, ainda que não envolvam transferências adicionais de recursos, tendo, ainda, opinado pela possibilidade de afastamento da regra *“nas hipóteses de prorrogação de vigência ou alteração do plano de trabalho sem ampliação de meta, mediante justificativa da unidade técnica competente que acoste aos autos: a) os motivos pelos quais a celebração do ajuste com ente inadimplente é mais vantajosa do que o encerramento da parceria firmada; b) a comprovação de que o objeto se encontra em plena execução; c) comprovação de que inexistirá transferência de recursos após a formalização do termo aditivo.”*

4. Submetida a consulta a este Núcleo, a fundamentação da **Nota Jurídica SETOP nº 034/2019** fora aprovada e adotada pela **Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1849** (4519745).

5. A **Nota Técnica nº SETOP/SIM nº. 01/2019** (5083623), contudo, solicitou a revisão da **Nota Jurídica AGE/NAJ nº 1849** quanto *“às exigências de comprovação de plena execução do convênio e de inexistência de transferência de recursos após a formalização do termo aditivo, nas hipóteses de celebração de termos aditivos de prorrogação de vigência e de alteração de plano de trabalho sem ampliação de meta, bem como nas prorrogações de ofício”*. Instada a tanto, Superintendência Central de Convênios e Parcerias da SEGOV manifestou-se sobre o tema por meio da **Nota Técnica nº 2/SEGOV/SCCP/2019 (5434778)**, tendo pugnado pela reavaliação do tema, em razão das mudanças normativas e do contexto fático desde a emissão da **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**.

6. É o que cumpre relatar.

## ANÁLISE JURÍDICA

7. Consoante consta do **MEMO DGC Nº 015/19**, questionou-se originariamente a interpretação do art. 26 da Lei nº 23.086 (LDO para o exercício 2019), de 17 de agosto de 2018, *“tendo em vista o teor da Nota Jurídica AGE nº 2.986/2011, bem como a Nota Técnica Jurídica SETOP nº 044/2017, que tratam sobre a possibilidade jurídica de publicar termos aditivos, quando o ente se vê inscrito em situação de irregularidades junto aos cadastros estaduais diversos daquele da execução do convênio”*.

8. Digno de registro que tal consulta fora formulada de modo puramente abstrato e, ainda, desacompanhada de manifestações e esclarecimentos técnicos que demonstrassem alteração do contexto fático em que fora emitida a **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**. De efeito, pautando-se pelo entendimento dessa manifestação, a unidade setorial da AGE na SETOP e este Núcleo emitiram as **Notas Jurídicas SETOP nº 034/2019** e **AGE/NAJ nº 1849**.

9. Tais manifestações optaram *“por estabelecer como premissa o posicionamento exarado pela Advocacia Geral do Estado ao elaborar a Nota Jurídica AGE nº 2986/2011”*, entendendo *“que, nas hipóteses de aditamento ao convênio de saída em que não haja transferência adicional de recursos, poderá ser celebrado termo aditivo com o conveniente ainda que irregular perante os cadastros estaduais devido a inadimplemento em ajuste diverso daquele que está sendo celebrado.”* Desse modo, *“deverá o gestor se atentar ao fato de que, existindo qualquer parcela ou previsão de liberação de recursos por parte do concedente no decorrer da execução do convênio, como na segunda situação acima delineada, não poderá haver formalização de termo aditivo de ofício com ente inadimplente, sob pena de ofensa à orientação emanada no parecer jurídico. Noutra giro, inexistindo previsão de liberação adicional de recursos, tal como na primeira situação, inexistirá óbice à formalização do*

**aditivo, desde que o objeto esteja em plena execução e o interesse público com o aditamento, em detrimento do desfazimento da avença, seja devidamente justificado nos autos.”**

10. Somente após referidas manifestações é que foram emitidas as **Notas Técnicas SETOP/SIM nº. 01/2019 e nº 2/SEGOV/SCCP/2019, esquadrinhando a alteração da conjuntura financeira no Estado e o seu impacto nos convênios celebrados, bem como as alterações na legislação que seriam direcionadas a possibilitar a prorrogação de ofício e os aditamentos que não envolvam alteração do valor do convênio, independente de o ente federativo conveniente estar em situação de inadimplência nos cadastros estaduais Siafi-MG e Cagec.**

11. **Primeiramente, a Nota Técnica SETOP/SIM nº. 01/2019** arrazoa que:

“(...) a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas possui 619 convênios vigentes, cujo objeto refere-se à execução de obras de infraestrutura pelos municípios. Deste total, 466 convênios estão pendentes de pagamento de parcelas, o que representa um montante de R\$228.468.814,09 a pagar aos municípios convenientes.

Esse cenário se agrava em função da crise fiscal enfrentada pelo Estado de Minas Gerais, em que a indisponibilidade financeira inviabiliza o regular repasse das parcelas devidas pelo Estado e prejudica a execução das obras pelas prefeituras municipais.

Nos casos em que já houve pagamento de primeira parcela, grande parte das obras já foi iniciada. No entanto, dado o atraso na liberação das parcelas remanescentes pelo Estado, bem como a ausência de perspectiva de pagamento, tem-se a desmobilização dos empreendimentos pelas empreiteiras contratadas, o que torna inviável, em muitas situações, a comprovação do requisito referente à “plena execução” da obra.

Ademais, diversos municípios mineiros encontram-se em estado de calamidade financeira e não conseguem garantir a manutenção de sua regularidade nos cadastros estaduais (SIAFI-MG e CAGEC-MG). Segundo relatório emitido pela Secretaria de Estado de Governo, em 21 de maio de 2019, 477 municípios estão irregulares no Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais- CAGEC-MG e 292 estão bloqueados no SIAFI-MG.

Neste contexto, as exigências de que a obra esteja em plena execução e de que não tenha repasse futuro de parcela impedirão, em larga medida, a dilação da vigência dos convênios por meio de termo aditivo e prorrogação de ofício, naqueles casos em que houver qualquer irregularidade nos cadastros estaduais. Tal limitação inviabilizará o alcance da finalidade dos convênios, tendo em vista que não é permitido o repasse de recursos pelo Estado ao município após o término da vigência. Todas as despesas da execução da obra devem ser arcadas na vigência da parceria.

Entendemos, s.m.j, que o não cumprimento integral do objeto do convênio contraria o princípio da eficiência e a própria lógica do instrumento, em que os entes federativos envidam esforços para atender ao interesse público. Tem-se ainda, o eminente risco de que, diante do cenário atual, diversos instrumentos sejam encerrados, sem a devida quitação das parcelas remanescentes pelo Estado, elevando o número de obras paralisadas e sem funcionalidade, de maneira que, em última análise, restará prejudicada a população beneficiária.” (grifamos)

12. **Instada a tanto, a Superintendência Central de Convênios e Parcerias da SEGOV apresentou a Nota Técnica nº 2/SEGOV/SCCP/2019, sustentando, dentre outros pontos, que:**

“(...) para o exercício de 2019, entendemos que foi adotado, pelo legislador, o caminho interpretativo de que as exigências e sanções da LRF no tocante à adimplência de convenientes abarca somente os momentos da celebração, da alteração de valor (por meio de termo aditivo) e da liberação de recursos”.

“(…) o entendimento de que a exigência de adimplência, nos casos de aditivos, aplica-se apenas àqueles instrumentos que envolvam modificação de valor (…);

“Esse cenário de crise econômica e crise fiscal dos entes federativos, contudo, agravou-se nos últimos anos, tendo sido decretada, inclusive, em dezembro de 2016, pelo então governador Fernando Pimentel, situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais. Tal situação foi formalizada por meio do Decreto nº 47.101, de 5 de dezembro de 2016, (...)”

“(…) em 2011, quando da emissão do Parecer AGE nº 2986/2011, era usual o pagamento integral dos convênios celebrados pela Segov; E, em regra, os outros órgãos ou entidades estaduais conseguiam obedecer ao cronograma de desembolso.”

“Em 2014, contudo, já inserido em um contexto de crise financeira, o Estado de Minas Gerais publicou o Decreto nº 46.664, de 12 de abril de 2014, que por meio do seu art. 3º introduziu no Decreto nº 46.319/2013, entre outros dispositivos, os §§ 1º, 2º e 4º ao art. 67, disciplinando situações em que o pagamento integral dos convênios poderia não ser possível.”

“Outra implicação da crise econômica e fiscal que deve ser registrada refere-se aos repasses obrigatórios que devem ser realizados pelo Estado de Minas Gerais aos municípios.

A título ilustrativo do impacto nos municípios, registra-se reportagem publicada pelo Valor Econômico<sup>[5]</sup>, em dezembro de 2018, na qual é citada dívida do Estado com os municípios no valor de R\$ 11 bilhões de reais.”

“A crise econômica e fiscal tem atingido de maneira severa o Estado de Minas Gerais e seus municípios, inclusive, com irregularidade do Estado de Minas Gerais no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias da União (CAUC) e de municípios no Cagec. Ela também gerou descompasso financeiros, com atrasos consideráveis nas transferências voluntárias pactuadas por meio de convênios.”

13. **Alegam as informações técnicas que, à época da emissão da Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986, os repasses de recursos de convênios usualmente eram feitos de forma integral e o cronograma de desembolso, fielmente cumprido. De fato, essa parece ser uma das premissas fáticas em que se fundou a manifestação de referência da Advocacia Geral do Estado, quando conclui que *“tais aditivos não vão implicar transferência voluntária e, por isso, não esbarram em nenhuma vedação expressa na legislação estadual, donde se a melhor opção, para atendimento ao interesse público, for a manutenção do ajuste em que já houve a transferência voluntária (ocorrida em momento passado em que o Município estava em situação regular perante os cadastros estaduais), e cujo objeto se encontra em plena execução, não há sentido jurídico no desfazimento automático do convênio pela simples razão decorrente da posterior inclusão do Município em cadastros estaduais por alguma irregularidade superveniente derivada de outra relação jurídica”*.**

14. **Neste ponto, merece ser realizado um adendo no sentido de que, a melhor interpretação a ser dada à Nota Jurídica nº 2.986/11, quando fala que *objeto do convênio deve estar em plena execução* é de que, no contexto de ponderação de valores e razoabilidade, compete ao Administrador, casuisticamente, avaliar se nesses casos de município com situação irregular no CAGEC ou SIAFI se é mais apropriado rescindir o convênio ou prorrogar sua vigência. Embora a conclusão lançada na parte final da referida Nota Jurídica faça remissão a expressão *“e cujo objeto encontra-se em plena execução”*, não foi essa, a nosso ver, depois uma leitura mais detida do expediente, a pedra angular na qual se apoiou a manifestação jurídica. O fundamento da Nota Jurídica 2986/11 reside, quase que exclusivamente, na inexistência de vedação a que se prorrogue a vigência de convênios firmados com município em situação irregular no SIAF, desde que não haja novo repasse de recursos. A questão da execução só foi mencionada *en passant*. Dessa forma, o ponto central reside em verificar se não existe vedação que impeça a celebração de aditivo com município em situação irregular no CAGEC/SIAFI, se esse aditamento não envolver repasse de recursos. A questão da execução continuada ou não do**

**objeto do convênio a ser aditado não é jurídica e deve ser enfrentada pelo Administrador na perspectiva da ponderação de valores colocados em jogo ante a possibilidade de não renovação.**

15. **Reforçando o que foi afirmado acima, na esteira das notas técnicas, desde a emissão da Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**, o Estado de Minas Gerais, assim como outras unidades federadas, adentrou num período de crise que vem se agravando nos últimos anos. Por consequência, o repasse dos recursos dos convênios firmados pelo Estado passou a ser feito de forma parcelada e, não bastando isso, ainda vem ocorrendo *“um descompasso financeiro entre os cronogramas de desembolso pactuados nos convênios e a efetivação dos repasses, conformando um cenário distinto daquele vivenciado em 2011, quando da elaboração do Parecer AGE nº 2986/2011, citado pelas Notas Jurídicas AJU SETOP nº 34/ 2019 e NAJ/AGE nº 1849/2019”*.

16. Em decorrência dessa situação e de outras necessidades, as leis de diretrizes orçamentárias passaram por alterações, sendo que, para o exercício de 2019, as exigências e sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF relativas à adimplência de convenientes foram estreitadas às situações de celebração de convênios, de alteração de valor e de liberação de recursos.

17. Descortinado esse novo cenário, impende reforçar e complementar o entendimento veiculado na **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**, que foi exarado em uma consulta específica, que também envolvia, à época, a discussão sobre a possibilidade de celebração de aditivo de prorrogação de vigência com município inadimplente no CAGEC ou SIAFI, visto que os questionamentos ora trazidos foram realizados de forma abstrata e abrangem outras situações fáticas a serem levadas em conta pelo gestor público na ótica da discricionariedade administrativa ou da chamada margem de conformação do ajuste legalmente autorizado<sup>[1]</sup>.

18. **À evidência, a discussão objeto da consulta se refere aos requisitos e vedações das transferências voluntárias. Esse tema está descrito no art. 25 LRF, que considera 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” (caput).**

19. **O § 1º do art. 25 da LRF estabelece como condições<sup>[2]</sup> para a realização de transferência voluntária: (1) a existência de dotação específica; (2) que a transferência não se destine ao pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionista do ente beneficiário; e (3) a 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; e (d) previsão orçamentária de contrapartida.**

20. **Não cumpridos os referidos requisitos, a LRF veda a transferência voluntária. No entanto, em razão da importância do destino de recursos, o § 3º excetuou da vedação as transferências voluntárias para as áreas de educação, saúde e assistência social.**

21. **Outra exceção à vedação foi a criada pela Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que incluiu o § 13 no art. 166 da Constituição Federal. Nos termos desse novo dispositivo, “quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independentemente 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”**. Assim, tratando-se de transferência voluntária oriunda de emenda parlamentar individual impositiva, a inadimplência do ente beneficiário do recurso não impedirá a sua efetivação.

22. Conforme o próprio § 1º do art. 25 da LRF estabeleceu, para a realização das transferências voluntárias, o gestor público ainda deve observar das disposições previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

23. **À época da emissão da Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**, vigorava a Lei nº 19.099, de 9 de agosto de 2010, que dispunha sobre as diretrizes orçamentárias (LDO) para 2011:

Art. 25. A transferência voluntária de recursos para Município, em virtude de convênio, acordo ou instrumento congênere, salvo durante a vigência de estado de calamidade pública ou de emergência decretado no Município e homologado pelo Governador do Estado, fica condicionada à comprovação, por parte do Município beneficiado, de:

I - atendimento aos requisitos estabelecidos no § 1º do art. 25 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000;

II - instituição e arrecadação da totalidade dos impostos de sua competência previstos na Constituição da República.

§ 1º A transferência de que trata o caput terá finalidade específica e estará condicionada ao oferecimento de contrapartida, pelo Município beneficiado, não inferior a:

I - 5% (cinco por cento) para os Municípios do Estado incluídos nas áreas de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - Adene - ou do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - Idene - e para os Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M - menor ou igual a 0,776 (zero vírgula setecentos e setenta e seis), segundo cálculo efetuado pela Fundação João Pinheiro para o ano de 2000;

II - 10% (dez por cento) para os Municípios não incluídos no inciso I;

III - 1% (um por cento) para os Municípios cuja quota do Fundo de Participação dos Municípios - FPM - seja superior ao valor do repasse do ICMS recebido no mês imediatamente anterior.

§ 2º A exigência de contrapartida, fixada no § 1º, não se aplica às transferências destinadas à cobertura de gastos com ensino básico e com saúde.

**§ 3º É vedada a transferência de recursos a Município em situação irregular, bloqueado na tabela de credores do Siafi-MG.**

§ 4º A Auditoria-Geral do Estado manterá cadastro atualizado relativo a adimplência dos entes federativos para efeito de transferência voluntária do Estado.

24. **Ante o teor do referido dispositivo, a Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986** pontuou que a LDO para 2011 ***“nada dispõe a respeito da assinatura de simples aditivo para, por exemplo, prorrogar ou alterar plano de trabalho, sem que ocorra transferência voluntária. Claro que se, porventura, o aditivo prever nova transferência voluntária, ou complemento de repasses anteriores, estará vedada sua assinatura pela proibição da realização em si da transferência voluntária.”***

25. Assim, por não haver vedação expressa a formalização de aditivos e, ainda, por não incidir o art. 55, XIII [3], da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito dos convênios entre Estado e Municípios, para transferência voluntária, ou mesmo por incidir permeado pela proporcionalidade e razoabilidade, ***“ter-se-ia a possibilidade de ajustar termos aditivos para, por exemplo, simples prorrogação de prazo, ou seja, QUANDO OS ADITIVOS NÃO ENVOLVAM TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA”***.

26. Ancorado nesse raciocínio, ***“e considerando apenas a hipótese de estabelecimento de termo aditivo para prorrogação de prazo, ou mesmo para outro tipo de previsão que não envolva o repasse de parcelas ou transferência voluntária em si, nos convênios entre Estado e Municípios, é que se considera juridicamente possível a realização de tais aditivos”***.

27. Entrementes, mencione-se que, à época da emissão da **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**, vigorava o anterior decreto de convênios, Decreto nº 43.635, 20 de outubro de 2003, o qual, em seu art. 3º, § 3º, condicionou apenas genericamente a celebração dos convênios à regularidade do beneficiário no Cagec e no Siafi-MG.

28. Consigne-se também, de passagem, que referida manifestação **estava em consonância com a** Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, cujo art. 63, *caput*, tem os seguintes termos:



*“Os órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal que estejam inadimplentes na execução das obrigações assumidas não poderão firmar convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere para fins de recebimento de recursos estaduais ou municipais, enquanto não regularizarem a situação.”*

29. Contudo, conforme contextualizado pela **Nota Técnica nº 2/SEGOV/SCCP/2019**, nos anos subsequentes ao da emissão da **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**, as leis de diretrizes orçamentárias passaram por sucessivas mudanças, sendo que a LDO para 2019 buscou adotar *“o caminho interpretativo de que as exigências e sanções da LRF no tocante à adimplência de convenientes abarca somente os momentos da celebração, da alteração de valor (por meio de termo aditivo) e da liberação de recursos”*. Houve, portanto, expressa menção ao instrumento jurídico que viabiliza a transferência voluntária.

30. Oportuno esclarecer, **a propósito, que a principal forma de efetivação das transferências voluntárias é por meio de convênio, que é, nas palavras de Marçal Justen Filho:**

**“(…) 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).” (Grifo Nosso)[4]

31. Como bem pontuado na Nota Jurídica AGE/CJ 4.761:

*“Diferentemente dos contratos, o convênio caracteriza-se pela conjugação de esforços entre aqueles que o celebram, que o fazem sem o intuito de obter qualquer vantagem econômica. No convênio objetivo é comum aos celebrantes, que em regra comungam dos interesses em sua celebração e visam com ele alcançar atividades de interesse público. Por isso, a aplicação aos convênios, de modo simples e direto, de muitas normas incidentes sobre os contratos administrativos em geral, vice-versa, não é algo que se exija da conduta do gestor. Vale dizer: objetos distintos merecem tratamento legal diverso, sob o risco de serem igualado e com isso perderem as funções que lhe são próprias.”*

32. Nessa perspectiva, o regramento dos contratos, conquanto aplicável também aos convênios celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública, por força do art. 116, *caput*, da Lei federal nº 8.666, de 1993, merece, inequivocamente, adaptações e temperamentos em função da natureza não contraprestacional desse tipo de ajuste.

33. Partindo dessa premissa, chega-se à conclusão de que nem todas as cláusulas que o art. 55 da Lei federal nº 8.666, de 1993, tornou necessárias em todos contratos são adequadas ao instrumento do convênio. Algumas são notoriamente aplicáveis, como, por exemplo, o preço e as condições de pagamento (inc. III) ou à vinculação ao instrumento convocatório da licitação (inc. XI), enquanto que outras, não a tanto.

34. Assim, poder-se-ia cogitar a aplicabilidade aos convênios da cláusula necessária prevista no inc. XIII do art. 55, que veicula *“a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação”*. Mas, como bem ponderou a **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986**, o convênio entre Estado e Município está inserido em um contexto diferenciado, inclusive traçado pela própria legislação estadual que trata das duas hipóteses de forma distinta. Portanto,

*“(...) a Lei 8.666/93, ao determinar a aplicação aos convênios das disposições relativas às contratações públicas ‘no que couber’, exige muito cuidado na transposição de tais normas, especialmente quando se está no âmbito de convênios entre os entes da federação, que envolvem as chamadas transferências voluntárias, já que a lógica que permeia a atuação estatal neste campo é muito diversa daquela atinente às contratações públicas;*

*c) no âmbito da própria Lei 8.666/93, na interpretação do art.55, XIII, em sede de contratos administrativos, a doutrina indica a necessidade de cautela e inserção do princípio da proporcionalidade, para verificar a melhor forma de atendimento do interesse público no caso concreto de modo que não se parte direto para a rescisão contratual.”*<sup>[5]</sup>

35. No âmbito do Estado de Minas Gerais, a matéria está disciplinada pelo Decreto Estadual nº 46.319, de 26 de setembro de 2013, que normatizou as transferências de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual mediante convênios de saída, pela Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 16 de setembro de 2015, que regulamentou o referido decreto.

36. Nos termos do decreto, convênio de saída é o *“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”*.

37. **Feitos tais esclarecimentos acerca da natureza do instrumento jurídico do convênio, insta analisar o que dispõe a Lei nº 23.086 (LDO para 2019), de 17 de agosto de 2018:**

**Art. 26 – São vedadas a celebração, a alteração de valor e a transferência de recursos de convênio de saída, termo de fomento, termo de colaboração, acordo de cooperação ou instrumento congênere **com pessoa jurídica** ou natural **que se apresentar em situação irregular no Caged ou bloqueada na tabela de credores do Siafi-MG ou do 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.**

(Artigo com redação dada pelo art. 3º da [Lei nº 23.287, de 9/1/2019](#).)

**Art. 28 – As disposições contidas no art. 26, bem como a exigência da contrapartida de que trata o art. 27, não se aplicam a convênio de saída celebrado com municípios, entidade pública e consórcio público relativo a ações de educação, saúde e assistência social nem aos casos em que os municípios ou um dos membros do consórcio convenente tenham decretado estado de calamidade pública ou de emergência que tenha sido homologado pelo Governador do Estado.**

38. **Diversamente da LDO para 2011, que apenas vedava a transferência de recursos a Município em situação irregular, bloqueado na tabela de credores do Siafi-MG, a LDO para 2019 foi**



**expressa em vedar a celebração, a alteração de valor e a transferência de recursos de convênio de saída com os entes nessa situação.**

39. Convém notar que, antes, a vedação prevista na LDO se dirigia à transferência voluntária propriamente dita, o que, em uma sistemática de repasse de recursos em parcela única e sem atrasos, não engendrava maiores questionamentos, sendo a **Nota Jurídica AGE/CJ nº 2.986** suficiente para solucionar as dúvidas que surgissem.

40. No entanto, acompanhando as alterações nos decretos dos convênios de saída, sendo especificamente sensível à alteração na sistemática de repasse de recursos e aos atrasos evidenciados, a redação da LDO evoluiu para impedir não apenas a transferência voluntária dos recursos, vale dizer, o repasse propriamente dito, mas também a celebração do convênio de saída e a sua alteração de valor, quando o ente beneficiário estiver em situação de inadimplência. Por esses termos, a LDO passou a vedar de modo expresse a pactuação de novas transferências voluntárias e o rearranjo direcionado aumentar o valor já pactuado com entes inadimplentes.

41. **Posta a vedação legal expressa à celebração, à alteração de valor e à transferência de recursos de convênio de saída com entidade inadimplente perante os cadastros estaduais Cagece e Siafi-MG, mostra-se legítima, a priori, a conclusão a contrario sensu de que as prorrogações de ofício e os aditamentos que não envolvam alteração do valor do convênio independem da regularidade do ente perante tais cadastros, sendo que esta última hipótese é mesma já analisada na manifestação paradigma desta Consultoria Jurídica, constante da Nota Jurídica CJ nº 2.986/11.**

42. **Inclusive, a Nota Técnica nº 2/SEGOV/SCCP/2019 sustenta que a mudança na redação das LDOs, desde de 2014 até 2019, ocorreu no intuito de positivar esse entendimento. Vejamos:**

Em 2013, no contexto de formalização desta unidade central de convênios de saída e de proposição de aprimoramento dos normativos, a SEGOV propôs novo texto para a lei de diretrizes orçamentárias de 2014.

A nova proposta buscou aprimorar a técnica-legislativa da Seção de Transferências Voluntárias e esclarecer aspectos que geravam divergências de entendimentos. Entre outras alterações, foi sugerida a elucidação do enunciado relativo à exigência de adimplência no âmbito de convênios.

A construção do texto considerou o fato de que a União, na Lei Federal nº 12.708, de 17 de agosto de 2012, (LDO 2013) adotou um outro caminho para interpretação da LRF, esclarecendo a abrangência da expressão “transferência voluntária”:

Art. 40. O ato de entrega dos recursos correntes e de capital a outro ente da Federação, a título de **transferência voluntária**, nos termos do [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000](#), é **caracterizado no momento da assinatura do respectivo convênio ou contrato**, bem como na assinatura dos correspondentes **aditamentos de valor, e não se confunde com as liberações financeiras de recurso**, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou contrato de repasse.

§ 1º A demonstração, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, do cumprimento das exigências para a realização de transferência voluntária deverá ser feita por meio de apresentação, ao órgão concedente, de documentação comprobatória da regularidade ou, a critério do beneficiário, de extrato emitido pelo subsistema Cadastro Único de Convênio – CAUC do SIAFI para os requisitos nele previstos.

(...) *(grifo nosso)*

Conforme aponta o Parecer AGE nº 15.510/2015:

Normas não podem ser redigidas sem que se leve em conta o impacto no momento de sua aplicação - a quem o comando atinge? quais efeitos ele gera? há meios menos gravosos para a consecução de um mesmo fim? são exemplos de

algumas perguntas que necessariamente devem ser respondidas quando de sua elaboração.

Assim sendo, foi avaliado que exigir a adimplência do ente federado somente para a celebração, a alteração de valor e o pagamento de convênios seria o meio menos gravoso de alcançar o fim pretendido na LRF.

A prorrogação de ofício e o aditamento sem alteração de valor do convênio, ainda que com conveniente em situação irregular no Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais (Cagec) ou bloqueado no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi-MG), foram considerados importantes para assegurar a finalização do objeto pactuado e, por conseguinte, o alcance do interesse público recíproco que motivou a celebração realizada quando o conveniente estava adimplente.

Além disso, buscou-se a continuidade da atuação dos entes federados em regime de cooperação, visando garantir maior efetividade no cumprimento de suas atribuições constitucionais e, por conseguinte, êxito no alcance do interesse coletivo:

A atuação cooperativa entre entes da federação é essencial para a consecução das finalidades públicas inerentes à atuação da Administração Pública. Os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil descritos no art. 3º da Constituição constituem fim de todas as pessoas políticas, os quais serão mais facilmente alcançados por meio da atuação conjunta dos entes federativos.

O Federalismo de cooperação alastra-se por todas as partes do país, devido às carências múltiplas de serviços públicos e das demais atividades executadas pela Administração.

Nesse contexto, é possível afirmar que a cooperação entre entes federados é verdadeiro mecanismo de “ampliação da legitimidade democrática e para a afirmação da eficiência da atividade administrativa do Estado brasileiro. O princípio federativo não se opõe, antes exige colaboração dessa ordem”. Assim, Marçal Justen Filho lembra que “o espírito de cooperação é a base da ideia de federação”. (MAGALHÃES, 2012, p. 27)<sup>[2]</sup>

Não é plausível um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo. Faz parte da própria concepção de federalismo esta colaboração mútua.

(...)

A análise à luz da Constituição de 1988, portanto, revela que o grande objetivo do federalismo é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional. (BERCOVICI, 2008, p.8)<sup>[3]</sup>.

Por outro lado, entendeu-se não ser prudente excluir a liberação de recursos da abrangência da expressão “transferências voluntárias”, visto que o verbo “transferir”, segundo o dicionário Aurélio de Português, possui como significado “transmitir; ceder”, o que remete à cessão da gestão de recursos estaduais e, por conseguinte, ao repasse de recursos financeiros.

Nessa perspectiva, foi editada a Lei nº 20.845, de 6 de agosto de 2013, prevendo:

Art. 28. São **vedadas a celebração e a alteração de valor de convênio ou instrumento congênere** com pessoa física ou jurídica que se apresentar em situação irregular, bloqueada na tabela de credores do Siafi-MG ou com pendências documentais no Cagec.

Art. 29. É vedada a **transferência de recursos** a pessoa física ou jurídica em situação irregular, bloqueada na tabela de credores do Siafi-MG. (*grifo nosso*)

Essa alteração legislativa, inclusive, ensejou adequações nas regras do Sistema de Gestão de Convênios, Contratos e Portarias do Estado de Minas Gerais (Sigcon-MG - Módulo Saída).

Considerando a entrada em vigor da Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, o texto da lei de diretrizes orçamentárias evoluiu novamente com vistas a abarcar os novos instrumentos jurídicos de cooperação com organizações da sociedade civil.

Dessa forma, o art. 26 da Lei nº 23.086, de 17 de agosto de 2018, (LDO 2019) prevê:

**Art. 26 – São vedadas a celebração, a alteração de valor e a transferência de recursos** de convênio de saída, termo de fomento, termo de colaboração, acordo de cooperação ou instrumento congênere com pessoa jurídica ou natural que se apresentar em situação irregular no Cagec ou bloqueada na tabela de credores do Siafi-MG ou do 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. *(grifo nosso)*

Portanto, para o exercício de 2019, entendemos que foi adotado, pelo legislador, o caminho interpretativo de que as exigências e sanções da LRF no tocante à adimplência de convenientes abarca somente os momentos da celebração, da alteração de valor (por meio de termo aditivo) e da liberação de recursos.

43. Conquanto a legislação orçamentária federal, por óbvio, seja inaplicável ao Estado, não se pode olvidar que nos serve de norte interpretativo, inclusive na própria tarefa de elaboração dos projetos de leis orçamentárias mineiras. Dito isso, convém mencionar que a Lei federal nº 13.707 (LDO para o exercício 2019), de 14 de agosto de 2018, de modo semelhante ao que foi feito por leis de diretrizes anteriores, exigiu situação de adimplência do ente beneficiário no momento da assinatura do convênio e nos aditamentos de valor, estabelecendo de forma expressa que as liberações financeiras dos recursos independem da sua regularidade e que devem obedecer ao cronograma de desembolso. Vejamos:

**Art. 79. O ato de entrega dos recursos a outro ente federativo, a título de transferência voluntária, nos termos do [art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal](#), é caracterizado no momento da assinatura do convênio ou do contrato de repasse, bem como dos aditamentos de valor correspondentes, e não se confunde com as liberações financeiras de recursos**, que devem obedecer ao cronograma de desembolso previsto no convênio ou no contrato de repasse. *(grifo nosso)*

44. **E mais: em razão da reconhecida situação de crise sofrida por inúmeros municípios, os quais também não conseguem celebrar convênios por não cumprirem os requisitos da LRF, foi publicada a Lei federal nº 13.602, de 9 de janeiro de 2018, que alterou a Lei federal nº 13.473 (LDO para 2018), de 8 de agosto de 2017, permitindo a assinatura de convênios, mesmo com a inadimplência no CAU, com municípios de até 50.000 habitantes:**

Art. 1º-A [Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 74. ....

**§ 12.** A inadimplência identificada no Serviço Auxiliar de Informação para Transferências Voluntárias – CAUC de municípios de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes não impede a assinatura de convênios e instrumentos congêneres por esses entes, ficando vedada a transferência dos respectivos recursos financeiros enquanto a pendência não for definitivamente resolvida.” (NR)

45. **Voltando à legislação estadual, sobre o tema, tem-se, ainda, a incidência do art. 3º, III e IV, do Decreto nº 46.319, de 2013, que veda a celebração de convênio de saída com conveniente que esteja inadimplente com a Administração Pública do Poder Executivo Estadual ou com pendências documentais no Cagec, salvo exceções previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem assim com**

conveniente que não atenda às exigências do art. 25 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, além das previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

46. Os arts. 13 e 14 do mencionado diploma ainda tratam do Cagec, mas condicionam apenas a celebração do convênio à regularidade do ente beneficiário do recurso nesse cadastro. Há regra que reafirma a necessidade de **que o conveniente mantenha a regularidade documental**, sob pena de configurar pendência documental no referido cadastro, mas não foram estabelecidas sanções para o inadimplemento.

Art. 13 – Os órgãos ou entidades públicas, os consórcios públicos ou as entidades sem fins lucrativos que pretendam celebrar convênio de saída com a Administração Pública do Poder Executivo Estadual deverão realizar cadastro prévio no Cagec.

(*Caput* com redação dada pelo art. 3º do [Decreto nº 46.831, de 14/9/2015.](#))

§ 1º – **O conveniente deverá manter permanentemente atualizada a documentação exigida, sob pena de caracterizar pendência documental no Cagec.**

§ 2º – A pendência documental caracteriza-se pelo descumprimento de exigência para o cadastro e pela existência de documento com validade expirada ou em análise pelo órgão gestor do Cagec.

§ 3º – Verificada falsidade em qualquer documento apresentado para o cadastro, o concedente notificará o Cagec e rescindir o convênio de saída, observado o disposto no art. 66 deste Decreto, sem prejuízo da apuração de responsabilidade administrativa, civil e penal.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 3º do [Decreto nº 46.831, de 14/9/2015.](#))

§ 4º – Fica dispensado o cadastro de que trata o *caput* quando o concedente for integrante do orçamento de investimento e o conveniente integrante do orçamento fiscal.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 3º do [Decreto nº 46.831, de 14/9/2015.](#))

Art. 14 – **A manutenção da regularidade no Cagec deverá ser confirmada pelo concedente por meio de consulta ao Portal de Convenientes – [www.portalCagec.mg.gov.br](http://www.portalCagec.mg.gov.br) – antes da assinatura do convênio de saída.**

(Artigo com redação dada pelo art. 1º do [Decreto nº 46.831, de 14/9/2015.](#))  
(negritamos)

47. Portanto, mesmo restando previsto que a ausência da manutenção da documentação atualizada configura pendência documental, **e ainda que a manutenção da regularidade seja altamente recomendada**, não foram delineadas sanções imediatas para o inadimplemento após a formalização do ajuste ou mesmo impedimento para a formalização de termo aditivo com ente inadimplente.

48. Por seu turno, a Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015, que dispõe sobre a regulamentação do Decreto nº 46.319, de 2013, em seus arts. 7º, *caput*, e 22, estabelece que “*não poderá preencher proposta de plano de trabalho o interessado que estiver com registro de inadimplência no Sistema Integrado da Administração Financeira – SIAFI-MG – ou apresentar irregularidade no Cadastro Geral de Convenientes – CAGEC – , salvo exceções previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias*”, e que “*para a assinatura do convênio de saída, a área técnica do concedente deverá juntar novo certificado demonstrando a manutenção da regularidade no CAGEC*”.

49. Relativamente à liberação dos recursos, a resolução foi ainda mais rigorosa, exigindo a regularidade do conveniente em outros cadastros:

Art. 35. No momento do pagamento, a área competente do concedente deverá verificar:

I - ausência de registro de inadimplência no SIAFI-MG;

II - inexistência de débito junto ao Instituto Nacional de Seguro Social – INSS –, por meio das Certidões Negativa de Débito ou Positiva com Efeitos de Negativa

atualizadas, ou a comprovação do pagamento das parcelas relativas três meses anteriores referentes aos débitos negociados;

III - regularidade perante o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS – ;

IV - regularidade no CAGEC;

V - inexistência de registro no CADIN-MG; e

VI - inexistência de registro no CAFIMP, no caso de entidade privada sem fins lucrativos conveniente.

50. No entanto, quanto à formalização de aditivos, o corpo da resolução não tem qualquer previsão que a condicione à regularidade do ente beneficiário. Mas importa notar que, em seus Anexos V, item 10, VI, item 11, e VII, item 11, a resolução exige “*Certificado de Regularidade do CAGEC com status ‘regular’ e situação atual ‘normal’ no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI.*”, quando o aditivo for de alteração do valor do convênio de saída. Acrescente-se ainda que, anteriormente a essa, vigorava a Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 002, de 27 de setembro de 2013, que também exigia o certificado de regularidade no Caged em caso de aditivo de alteração do valor do convênio.

51. **Por essas razões, revela-se juridicamente viável o entendimento a contrario sensu** do art. 26 da LDO de que os aditamentos que não envolvam alteração do valor do convênio independem da regularidade do ente perante tais cadastros, sendo vedado apenas o que o dispositivo previu literalmente, vale dizer, a **celebração, a alteração de valor e a transferência de recursos**.

52. De efeito, considerando que a prorrogação de ofício é uma forma de alteração do convênio que não envolve alteração de valor, sendo singela ao ponto de dispensar a formalização por termo aditivo[6], não vislumbramos óbice jurídico à sua efetivação quando o ente público beneficiário do recurso estiver irregular no Caged ou no Siafi-MG.

53. No que tange à possibilidade de prorrogação pautada no Decreto 47.114 de 21 de dezembro de 2016, reitera-se que o ato normativo em tela prorrogou, para 30 de junho de 2017, os convênios cuja vigência se encerrariam entre a data de publicação do Decreto e 31 (trinta e um) de março de 2017. Nessa medida, como os convênios já foram prorrogados, se entende que a consulta é inócua.

54. O **MEMO DGC Nº 015/19** questiona também a possibilidade de formalização de termo aditivo para ampliação de meta física por meio da utilização de saldo remanescente de recursos de convênio.

55. O art. 52-A do Decreto nº 46.319, de 2013, prevê dois tipos de aditivos para ampliação do objeto: envolvendo a utilização de saldo decorrente de economia durante a contratação do objeto do convênio de saída ou de rendimentos (inc. II) e com acréscimo de recursos pelos partícipes (inc. III).

56. O primeiro caso, tratado no art. 53, é possível apenas após a contratação integral do objeto, quando o conveniente comprovar economia durante a contratação, ou quando apurados rendimentos, sendo prevista, ainda, a possibilidade de adição de novos recursos financeiros pelos partícipes para complementação do valor necessário à execução da ampliação (parágrafo único). Nesse caso, com base no entendimento já declinado, a ampliação se mostra possível, mas desde que não haja a adição de novos recursos financeiros pelo Estado, posto que isso equivaleria a uma nova “*entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira*”, o que é vedado pelo *caput* do art. 25 da LRF.

57. Quanto ao segundo caso, referente à ampliação do objeto com acréscimo de recursos pelos partícipes, cremos que também será possível a celebração de termo aditivo com esse objeto, mas desde que o novo aporte financeiro não seja feito pelo Estado, devendo a ampliação ser suportada exclusivamente pelo conveniente.

58. A mesma lógica também serve para a hipótese de reprogramação do objeto prevista nos arts. 52-A[7], I, e 52-B[8]: somente será possível se não houver “*a adição de novos recursos financeiros*” pelo Estado, devendo a reprogramação ser suportada exclusivamente por recursos do município conveniente, caso o aporte financeiro venha a ser necessário.



59. Por fim, em resposta à última indagação do **MEMO DGC Nº 015/19**, não supomos ser impedida, pela LRF e pela LDO para 2019, a reprogramação do objeto caso ainda não tenham sido repassados recursos por parte do Estado de Minas Gerais. O que é impedido, isto sim, é a reprogramação do objeto que implique na alteração do valor do convênio, a adição de novos recursos financeiros pelo Estado, bem como o efetivo repasse dos recursos, se no momento da sua efetivação o ente beneficiário não cumprir o art. 25 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015.

### CONCLUSÃO

60. Com base nos fundamentos aqui expostos, conclui-se ser juridicamente viável a prorrogação de ofício e a formalização de termos aditivos aos convênios de saída celebrados pelo Estado com Municípios em situação de irregularidade no Caged e/ou bloqueados no Siafi-MG, desde que não haja alteração no valor do convênio.

61. Em contrapartida, além da alteração de valor, também são vedadas a celebração e a transferência de recursos de convênio de saída com o Município que estiver irregular/bloqueado nos referidos cadastros, bem como, no segundo caso, nos demais cadastros arrolados no art. 35 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE nº 004, de 2015. Excepciona-se, contudo, a hipótese prevista no § 14 do art. 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

62. Registre-se, por fim, que a consulta apresentada não se relaciona a um caso específico, razão pela qual a análise aqui deduzida foi realizada em abstrato, sem considerar as peculiaridades de um caso concreto, e se atendo aos aspectos estritamente jurídicos envolvidos na demanda, não adentrando em questões técnicas, econômicas ou financeiras, que extrapolam as atribuições deste órgão consultivo. Ademais, destaca-se que o entendimento aqui consignado subsidia o gestor na sua decisão, não substituindo os critérios de oportunidade e conveniência do ato administrativo.

À aprovação superior.

Belo Horizonte/MG, 30 de agosto de 2019.

**Ricardo Agra Villarim**

Procurador do Estado

Coordenador de Convênios e Parcerias do NAJ

MaSP 1.327.259-6 OAB/MG 142.772

**Tércio Leite Drummond**

Procurador do Estado

Coordenador-Geral do NAJ-AGE

MASP 1.128.354-5 OAB/MG 90.777

De acordo.

Belo Horizonte, *data supra*.

**Ana Paula Muggler Rodarte**

Procuradora do Estado

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica/AGE

MASP 598.204-6 – OAB/MG 68.212

**Sérgio Pessoa De Paula Castro**

Advogado-Geral do Estado

MASP 598.222-8 – OAB/MG 62.597

[1] Cf. WOLFF, Hans J.; BACHOF, Otto; STOBBER, Rolf. Direito Administrativo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2006, vol. 1, p. 462: “**A discricionariedade da autoridade administrativa é, tal como a sua liberdade de conformação, uma decorrência tanto do chamado princípio da oportunidade, como de um princípio de estruturação geral da Administração**”.

[2] Além dos requisitos previstos na LRF, a Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, criou um novo requisito para a realização das transferências voluntárias. Por força do art. 104 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, acrescentado pela Emenda Constitucional, passou a ser vedado o recebimento de transferência voluntárias pelos entes federados que não depositarem mensalmente o percentual de Receita Corrente Líquida pactuado para o pagamento das dívidas decorrentes de decisão judicial.

[3] Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

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

[5] “Nesse sentido, confira-se a acerta lição de Marçal Justen Filho. ‘Se o particular, no curso da execução do contrato, deixar de preencher as exigências formuladas, o contrato deverá ser rescindido. Mas a questão tem de ser apreciada com vista ao princípio da proporcionalidade. Ou seja, é indispensável identificar a providência menos onerosa ao interesse estatal e aos valores tutelados pela ordem jurídica. Não teria cabimento estabelecer uma solução mecanista, em que a ocorrência de evento perfeitamente supérfluo viesse a ser considerada como causa automática para a rescisão do contrato. (...) É necessário identificar uma relação de causalidade entre o problema verificado e a satisfação dos interesses fundamentais que o Estado deve realizar’ (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Dialética. 14. ed., 2010, p. 714)”

[6] Art. 52 – A vigência do convênio de saída, no caso de atraso na liberação dos recursos ocasionado pelo concedente, será prorrogada de ofício pelo concedente, limitada ao período verificado ou previsto para liberação.

Parágrafo único – Fica dispensada a formalização de termo aditivo para a prorrogação de que trata o *caput*, sendo necessária a tramitação no Sigcon-MG – Módulo Saída da proposta de alteração e da análise da área técnica e posterior juntada do novo plano de trabalho no processo físico.

(Artigo com redação dada pelo art. 1º do [Decreto nº 46.831, de 14/9/2015](#).)

[7] Art. 52-A – O convênio de saída poderá ser aditado para alteração do objeto, a critério do concedente e observados os requisitos do art. 51, com vistas à:

I – reprogramação do objeto;

[8] Art. 52-B – Os partícipes poderão propor a reprogramação do objeto, quando identificada a necessidade de revisão das condições inicialmente pactuadas, inclusive do projeto básico da reforma ou obra, desde que a alteração atenda cumulativamente aos seguintes requisitos:

- I – decorrer de situações não previstas ou imprevisíveis na ocasião da celebração do convênio de saída;
- II – ser tecnicamente justificada e necessária para o alcance da finalidade do convênio de saída;
- III – não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente conveniado em outro de natureza e propósito diversos.

§ 1º – É permitida a adição de novos recursos financeiros pelos partícipes para complementação do valor necessário à execução do objeto reprogramado.

§ 2º – A reprogramação poderá ensejar ampliação ou redução do objeto, não sendo aplicáveis, nessa hipótese, os arts. 53, 53-A e 53-B.

§ 3º – A supressão prevista no § 2º deverá preservar a funcionalidade do objeto e dependerá de autorização específica do ordenador de despesas.

(Artigo acrescentado pelo art. 4º do [Decreto nº 47.493, de 24/9/2018](#).)



Documento assinado eletronicamente por **Tercio Leite Drummond, Procurador(a) Chefe**, em 30/08/2019, às 10:34, 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 30/08/2019, às 10:36, 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 **Ana Paula Muggler Rodarte, Procurador(a)**, em 30/08/2019, às 17:25, 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 02/09/2019, às 11:19, 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](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **7152376** e o código CRC **19C61D10**.

Referência: Processo nº 1300.01.0000560/2019-43

SEI nº 7152376