



**Procedência:** Secretaria de Estado de Governo - SEGOV

**Interessado:** Secretaria de Estado de Governo - SEGOV

**Número:** 2.986

**Data:** 13 - outubro - 2011

**Assunto:** Transferência voluntária. Convênios. Estado. Municípios e entidades sem fins lucrativos. Irregularidade nos cadastros CAGEC e SIAFI. Proibição de realização da transferência voluntária e análise da possibilidade de ajustamento de termo aditivo para prorrogar vigência de convênio.

### NOTA JURÍDICA

A SEGOV, por meio de sua Assessora Jurídica, submete a esta Consultoria Jurídica a apreciação da seguinte questão jurídica, no âmbito dos convênios para transferências voluntárias firmados pelo Estado com Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos:

a) o município ou entidade privada firmou convênio com o Estado e no curso da execução do ajuste o partícipe município ou entidade privada se vê inscrito em situação de irregularidade junto aos cadastros estaduais (CAGEC ou SIAFI), em razão de inadimplência em contexto jurídico diverso daquele da execução do convênio;



b) não obstante, indaga-se se seria ou não possível o ajustamento de termo aditivo, para prorrogar vigência de determinado convênio, diante da inscrição do ente em situação de irregularidade junto aos cadastros estaduais.

Acompanha a consulta a Informação/AJ/222/2011, na qual a Assessoria Jurídica da SEGOV, após coletar a legislação estadual, em cotejo com a LC 101/2000 e a Lei 8.666/93, conclui pela inviabilidade de ajustamento dos aditivos de prorrogação.

A questão, tal como pontuada pela Assessoria Jurídica da SEGOV, é complexa e passa pela análise de um conjunto heterogêneo de normas federais e estaduais, muitas vezes lacunosas, donde a necessidade de reflexão maior para sua análise.

Primeiramente, é importante colacionar as principais normas federais e estaduais que cuidam do tema, para se ter a noção do quadro normativo em que inserida a questão posta na consulta.

No âmbito federal, as principais normas são encontradas na LRF, LC 101/2000, e na Lei 8.666/93, nos seguintes termos:

a) o art. 25 da LRF estabelece uma série de exigências para a realização de transferências voluntárias<sup>1</sup> envolvendo os entes da federação, entre

<sup>1</sup> Transferência voluntária, segundo Flávio C. de Toledo Jr. E Sérgio Ciqueira Rossi "é o repasse de dinheiro entre as esferas de governo, sem que, para tanto, haja imposição constitucional ou legal. Nada a ver, pois, com as transferências do FPM, ICMS, IPVA que só se materializam enquanto a Lei Maior assim o determina, vinculando, destarte, a esfera de governo que arrecada o tributo afetado. (...) Acontece transferência voluntária quando a União ajuda financeiramente o programa de merenda escolar do Município, ou quando Estado destina numerário para o governo local construir uma creche. União e Estado fazem isso porque lhes convém; tal iniciativa é parte de sua política de alocação de verbas. Contudo, não é discricionário o ato que concede

A



elas a de que a entidade pública beneficiária se encontre “em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos” (art. 25, § 1º, IV, “a”). Ainda se dispõe no art. 25, § 3º, que a sanção de suspensão da transferência voluntária prevista na LRF não abrange aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social;

b) no âmbito da Lei 8.666/93, o art. 116, que trata dos convênios, dispõe que as normas da lei de licitações e contratos administrativos aplicam-se, no que couber, aos convênios administrativos, donde a possibilidade de se invocar o art. 55, XIII, que obriga o contratado a manter, durante toda a contratação, as condições de habilitação exigidas no certame.

Já na esfera estadual, a LDO para 2011, Lei Estadual 19.099, de 09.08.2010, ao tratar das transferências voluntárias separa a hipótese de transferência para entidades privadas sem fins lucrativos daquelas realizadas para os Municípios.

Com efeito, para as entidades privadas, sem fins lucrativos, a Lei Estadual 19.099 assim dispõe:

*“Art. 24. A celebração de convênio ou instrumento congênere para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos e sua programação na lei orçamentária estão condicionadas ao cumprimento dos dispositivos legais em vigor.*”

---

*essas transferências; vincula-se ele a critérios prescritos na lei de diretrizes orçamentárias” (Lei de Responsabilidade Fiscal, Editora NDJ, 3ª ed., 2005, p. 207).*



*§ 1º As pessoas físicas ou jurídicas interessadas em estabelecer convênios com a administração pública estadual deverão estar devidamente habilitadas no Cadastro Geral de Convenientes – Cagec –, instituído pelo Decreto nº 44.293, de 10 de maio de 2006.*

*§ 2º É vedada a celebração e o aditamento 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.*

*§ 3º Excetuam-se do cumprimento dos dispositivos legais a que se refere o caput as caixas escolares da rede estadual de ensino”.*

E para os Municípios a realização de transferência recebeu o seguinte regramento na Lei Estadual 19.099:

*“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.*

*(...)*

*§ 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”.**

Por último, os Decretos Estaduais 43.635/2003 e 44.293/2006, arts. 11 e 5º, submetem genericamente a realização dos convênios à regularidade do beneficiário no âmbito do SIAFI e do CAGEC.

De todo o contexto normativo apontado, pode-se extrair que, realmente, na linha apontada pela Assessoria Jurídica da SEGOV, é diverso o tratamento normativo para convênios com municípios e convênios com entidades privadas sem fins lucrativos:

a) no âmbito dos convênios com Municípios, é necessário observar o art. 25 da LRF que exige o preenchimento de vários requisitos para a realização da transferência voluntária (= repasse do recurso), entre eles estar o beneficiário em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos ao ente transferidor, bem como estar regular quanto a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos. A LRF, registre-se, nada dispõe a respeito de ajustes secundários, do tipo prorrogação de vigência de convênio: veda a realização da transferência voluntária, ou seja, não pode haver repasse;

b) ainda nos convênios com Municípios, além do cumprimento dos referidos requisitos da LRF, necessário que o Município, para firmar o convênio e receber a transferência voluntária, esteja regular nos cadastros SIAFI e CAGEC (art. 25, § 3º, da Lei Estadual 19.099/2010, art. 11 do Decreto Estadual





43.635/2003 e art. 5º do Decreto Estadual 44.293/2006). Nada dispõe a legislação estadual a respeito da impossibilidade de assinar aditivos para prorrogar prazo: a vedação apanha a transferência voluntária em si;

c) já que no diz respeito a entidades privadas sem fins lucrativos, a normalização para assinatura de tais convênios se concentra na legislação estadual, em cujo âmbito exige-se a regularidade no âmbito do SIAFI e CAGEC não só para a celebração do convênio ou realização da transferência de recursos, mas inclusive para a celebração de aditivos, nos termos do art. 24, § 2º, da Lei Estadual 19.099/2010, ao dispor, relembre-se, que *“é vedada a celebração e o aditamento 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”*.

Nesses termos, no que diz respeito a **entidades privadas sem fins lucrativos**, a legislação estadual é clara em vedar não só a assinatura de novos convênios e a realização da transferência de recursos em si, mas também a vedação de ajustamento de aditivos aos convênios em vigor, acaso as entidades privadas não estejam regulares perante o SIAFI e o CAGEC.

Já quanto aos Municípios, a legislação estadual, na esteira da vedação da legislação federal, **veda a realização da transferência voluntária em si**, quando não existir regularidade no âmbito dos cadastros SIAFI e CAGEC. Nada dispõe a respeito da assinatura de simples aditivo para, por exemplo, prorrogar prazo 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.

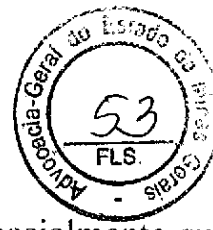
Em tal contexto normativo, surge, então, a questão que parece ser o objeto da consulta: seria possível assinar com Município aditivo para prorrogar prazo de convênio existente ou mesmo para alterar um plano de trabalho, sem realização de transferência voluntária, quando o Município não se encontre regular perante o SIAFI ou CAGEC em razão de inadimplência em outro convênio perante o Estado?

A resposta oferecida pela Assessoria Jurídica da SEGOV foi negativa, ou seja, no sentido da impossibilidade, em razão da aplicação do art. 116, combinado com o art. 55, XIII, da Lei 8.666/93, trazendo para os convênios a necessidade de o contratado, ou participe, manter, durante todo o período de execução do ajuste, as condições de habilitação.

Todavia, ousa-se, aqui, adotar interpretação diversa, em razão do contexto diferenciado em que inserido o convênio entre Estado e Municípios, contexto diferenciado inclusive traçado pela própria legislação estadual que trata diversamente das duas hipóteses na Lei Estadual 19.099/2010. Com efeito:

a) a legislação estadual não veda expressamente, como o faz para os convênios com entidades privadas, o ajuste de aditivos. Veda, isso sim, a realização da transferência voluntária em si;

b) 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>2</sup>

Ora, partindo de todas essas premissas, principalmente a de não incidência do art. 55, XIII, da Lei 8.666/93, no âmbito dos convênios entre Estado e Municípios, para realização de transferência voluntária, ou mesmo de incidência permeada 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, com base nos seguintes fundamentos:

a) a legislação estadual não veda expressamente o ajustamento de termos aditivos em convênios em vigor entre Estado e Municípios quando estes se encontrem em situação de irregularidade nos cadastros SIAFI e CAGEC.

---

<sup>2</sup> Nesse sentido, confira-se a acertada 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 em vista do 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 mecanicista, 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, 14º ed., 2010, p. 714).







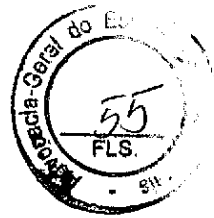
Veda apenas a realização da transferência voluntária em si e o estabelecimento de novos convênios, vedação que é também encontrada na LRF (art. 25);

b) a Lei 8.666/93, ao tratar dos convênios no art. 116, com remissão à possibilidade de aplicação, naquilo que for cabível, das normas dos contratos administrativos, merece ser analisada com muita cautela, tendo em vista que os convênios para transferência voluntária entre os entes da federação (Estado e Municípios) ensejam a realização de interesse público e da função pública que muitas vezes é compartilhada por Estado e Municípios, razão pela qual não tem sentido rescindir-se todo e qualquer convênio automaticamente em razão de o Município, posteriormente ao estabelecimento do convênio e da realização da transferência voluntária prevista no instrumento, cair em estado de irregularidade nos cadastros em razão proveniente de outro ajuste ou relação jurídica;

c) no contexto teórico apontado, ter-se-á que em muitos casos será mais adequado ao interesse público a finalização adequado do convênio em curso, sem repasse de novas verbas, incidindo a proibição de realização de novas transferências voluntárias no âmbito de convênios novos, já que no convênio em execução não ocorrerá mais transferência voluntária, e se busca, apenas, a adequação do instrumento para que o objeto possa ser concretizado pelo município, sob a perspectiva da eficiência e economicidade que deve pautar a atuação pública.

Todavia, destaque-se, que a ciência jurídica não cuida de enunciados matemáticos, sendo possível, e até comum, várias interpretações de um mesmo contexto, de modo que a orientação jurídica contida na Informação





222/2011 da SEGOV é um dos caminhos possíveis que para a Administração Estadual. Compete ao Administrador, com base nas orientações apresentadas, decidir por um ou outro caminho em cada caso concreto, adotando a devida fundamentação para a decisão.

## CONCLUSÃO

Com isso, diante do quadro exposto, 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.

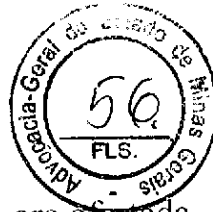
Isso porque, de repetir, tais aditivos não vão implicar transferência voluntária e, por isso, não esbarram em nenhuma vedação expressa na legislação estadual, donde se a melhor opção, para atendimento ao interesse público, for a manutenção do ajuste em que já houve a transferência voluntária (ocorrida 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.

Registre-se que nesta Nota Jurídica se busca a apresentação de orientação geral para a atuação da SEGOV, e não se fez a análise específica do caso de Januária, que ensejou a consulta, restando, pois, a cargo da SEGOV, uma vez encampada a orientação ora apresentada, o exame do caso concreto e





ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO



seu enquadramento na orientação teórica ora ofertada.

Da mesma forma, a orientação aqui produzida não se aplica para os convênios firmados com entidade sem fins lucrativos, pois neste caso existe norma estadual expressa (art. 24, § 2º, da Lei Estadual 19.099/2010) vedando a assinatura de aditivo no caso de a entidade não se encontrar regular nos cadastros estaduais.

Belo Horizonte, 10 de outubro de 2011

Erico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0

*aprovada*  
*Em 13.10.2011*

Ana Paula Muggler Rodarte  
Procuradora-Chefe Substituto da  
Consultoria Jurídica  
Masp 598.284-6 - OAB/MG 62.212