



Procedência: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Interessada: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Número: 15.642

Data: 31 de março de 2016

Ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS
MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO.
ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-
ADMINISTRATIVA / ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA. ANÁLISE DA LEGALIDADE DA
MANUTENÇÃO DA AMPLIAÇÃO DAS
AUTONOMIAS PREVISTAS EM ACORDO DE
RESULTADOS, ULTRAPASSADO O PRAZO
DE VIGÊNCIA NELE ESTABELECIDO.
IMPOSSIBILIDADE, SENDO O PRAZO DE
DURAÇÃO UMA DAS EXIGÊNCIAS
CONSTITUCIONAL E LEGAL.

Relatório

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão encaminhou à Assessoria Jurídica daquele órgão consulta nos seguintes termos:

“Conforme o § 10 do art. 14 da Constituição, lei 17.600 e decreto 44.873 e suas atualizações, por meio do “Acordo de Resultados” foram estabelecidas prerrogativas de ampliação de autonomia que foram concedidas aos órgãos e entidades.

Com o anúncio feito pelo Secretário de Planejamento e Gestão de que o formato de pagamento de prêmio por produtividade será alterado e como não houve nova pactuação do Acordo de Resultados em 2015, solicitamos a análise jurídica sobre a validade desta ampliação de autonomias e se, porventura, a Câmara de Orçamento e Finanças – COF tem prerrogativas para disciplinar sobre a manutenção e utilização das autonomias ou qual seria uma solução jurídica para utilização das autonomias.

Destacamos dois pontos Conforme disposto na legislação citada:



Art. 15 da lei 17.600 - O acordo de Resultados terá vigência mínima de um ano e máxima de quatro anos, desde que não se ultrapasse o primeiro ano do governo subsequente àquele em que tiver sido assinalado, podendo ser renovado por acordo entre as partes.

Art. 32 do decreto 44.873 – As autonomias concedidas em instrumento de Acordo de Resultados se mantêm válidas até o final do período de pactuação seguinte, ou até manifestação expressa em contrário da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças.

Para subsidiar a análise jurídica seguem em anexo as autonomias utilizadas pelos órgãos por meio da legislação do Acordo.

...”

A consulta foi objeto de manifestação prévia no âmbito da Assessoria Jurídica da SEPLAG, por meio do Parecer SEPLAG/AJA Nº 030/2016, devidamente aprovado pelo Assessor-Chefe, que concluiu:

“Considerando o exposto, tem-se que a vigência do Acordo de Resultados encontra-se expirada e que a concessão das autonomias gerenciais exige celebração de novo instrumento específico que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cuja natureza jurídica será determinada em lei.

Ressalte-se que não compete à COF disciplinar a manutenção de autonomia conferida sob a égide de Acordo de Resultados expirado.

Salienta-se que a presente análise cingiu-se tão somente ao âmbito legal do questionamento. Aspectos técnicos relacionados ao objeto e, de igual modo, à conveniência e oportunidade do ato administrativo, quanto à celebração ou não de novo instrumento que possibilite a continuidade por cuidarem do próprio mérito administrativo, são de competência do Gestor.

Por fim, diante da relevância da matéria, com impacto em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, encaminha-se a presente consulta à Consultoria Jurídica da Advocacia-Geral do Estado, para validação do entendimento aqui exposto, ou análise e manifestação.”

Após análise do expediente, opino.

Parecer

O Parecer prévio deve ser ratificado. Aos seus fundamentos apenas acrescentamos os que seguem.



O fundamento constitucional de validade do Acordo de Resultados está contido art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Estadual (que por sua vez espelha o art. 37, § 8º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998):

§ 10 – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada *mediante instrumento específico* que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

§ 11 – *A lei disporá sobre a natureza jurídica do instrumento a que se refere o § 10 deste artigo e, entre outros requisitos, sobre:*

I – *o seu prazo de duração;*

II – o controle e o critério de avaliação de desempenho;

III – os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos dirigentes;

IV – a remuneração do pessoal;

V – alteração do quantitativo e da distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas, observados os valores de retribuição correspondentes e desde que não altere as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não acarrete aumento de despesa.

Portanto, em razão de fundamento não apenas legal, mas também constitucional, que dará suporte a todos os atos normativos que lhe são inferiores, o prazo de duração é elemento objetivo intrínseco aos acordos de resultados.

Ao contrário do constituinte federal, que expressamente já deu à avença em análise *natureza contratual*, questionada por parte da doutrina até mesmo quanto a seus pressupostos (entre outros fundamentos, porque não poderiam órgãos, sem personalidade jurídica própria, celebrar *contratos* entre si; sendo também inconcebível o ente federativo firmar consigo mesmo um contrato), o constituinte estadual estabeleceu que o legislador deve dispor sobre a sua *natureza jurídica* e, de forma não taxativa, sobre seus *requisitos*. Mas estabeleceu, em simetria à Constituição Federal, ser da essência do instituto jurídico a estipulação de prazo de duração, o que tem relação direta com o princípio republicano, como se verá adiante.

Com este fundamento constitucional, o art. 5º da Lei Estadual nº 17.600, de 1º de julho de 2008, estabelece:



Art. 1º - Esta Lei disciplina o Acordo de Resultados e a autonomia gerencial, orçamentária e financeira previstos nos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição do Estado e a concessão do Prêmio por Produtividade, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado.

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I – Acordo de Resultados o instrumento de contratualização de resultados celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão;

...

Art. 5º O Acordo de Resultado será formalizado por instrumento que contenha, sem prejuízo de outras especificações:

I – objeto e finalidade;

II – resultados a serem alcançados, fixados por meio de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade, metas e ações, com prazos de execução e meios de apuração objetivamente definidos;

III – direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado, em especial em relação às metas estabelecidas;

IV – compromissos dos intervenientes, quando for o caso;

V – condições para revisão, renovação, prorrogação e rescisão do Acordo de Resultados;

VI – prazo de vigência;

VII – sistemática de acompanhamento, controle e avaliação, com informações sobre a duração dos períodos avaliatórios e sobre os critérios e parâmetros a serem considerados na aferição do desempenho;

VIII – relação das prerrogativas concedidas por meio do Acordo de Resultados ao órgão ou à entidade, em função da ampliação da sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, se houver; e

IX – estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das ações pactuadas, durante a vigência do Acordo de Resultados, se for o caso.

2008: No que se refere à vigência, dispôs a Lei Estadual nº 17.600, de

Art. 15. O Acordo de Resultados terá vigência mínima de um ano e máxima de quatro anos, **desde que não se ultrapasse o primeiro ano do governo subsequente àquele em que tiver sido assinado**, podendo ser renovado por acordo entre as partes.

Art. 16. O acordante verificará a necessidade de revisão do Acordo de Resultados, pelo menos uma vez a cada doze meses.

Parágrafo único. Identificada a necessidade de revisão do Acordo de Resultados, esta será formalizada mediante termo aditivo, observado o disposto nos arts. 7º e 8º.



Art. 17. O Acordo de Resultados poderá ser rescindido em caso de descumprimento grave e injustificado, nos termos definidos em decreto, por ato unilateral e escrito do acordante ou por acordo entre as partes, sem prejuízo das medidas legais cabíveis.

A previsão de prazo para o acordo de resultados espelha o princípio republicano, do qual a alternância no Poder é um dos pilares. Seria incoerente à lógica do referido princípio que determinado governante pudesse celebrar instrumentos de gestão para além do período de seu governo. Para que não haja ruptura abrupta, com prejuízos para a própria continuidade dos serviços, foi admitido pelo legislador que a avença tenha vigência até o final do primeiro ano do governo subsequente, mas concomitantemente à previsão de que ao acordante cabe verificar a necessidade de sua revisão pelo menos a cada doze meses, podendo ainda promover a rescisão.

Outros diplomas legais trazem previsões aparentemente com a mesma lógica republicana, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 2000 –, *in verbis*:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

...

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Diante do exposto, na esteira do entendimento do Parecer prévio elaborado e aprovado no âmbito da Assessoria Jurídica da SEPLAG, a conclusão a que se chega é que expirada a vigência do último acordo de resultados, no final de 2015, ao término do primeiro ano do governo subsequente àquele em que foi firmado, não subsistem seus efeitos jurídicos, entre os quais a ampliação da autonomia gerencial. Logo, neste momento não há suporte para a Câmara de Orçamento e Finanças dispor sobre a manutenção e utilização das autonomias outrora conferidas, fundadas em acordo de resultados que não mais existe no mundo jurídico.

O parecer prévio cita precedente do TJMG, ao qual reportamos, que, *mutatis mutandis*, ratifica este entendimento.



Em síntese, a ampliação das autonomias gerenciais hoje pressupõe a celebração de novo acordo de resultados, na forma da Lei. Quanto a atos eventualmente praticados nestes termos desde o final de dezembro de 2015, deve ser avaliada, em concreto, a necessidade de convalidação/anulação.

Conclusão

Com as considerações ratificamos o parecer prévio e concluimos que expirado o acordo de resultados anterior, não se pode falar na manutenção das autonomias gerenciais que nele encontravam fundamento de validade.

Cabe ao Governo do Estado avaliar a conveniência e oportunidade na realização de novo pacto, que dará suporte a novos ajustes quanto à ampliação das autonomias gerenciais.

É o nosso parecer, em 6 (seis) laudas, todas rubricadas.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 18 de março de 2016

Alessandro Branco

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO
PROCURADOR DO ESTADO
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

Alessandro Henrique S. C. Branco
Procurador do Estado
MASP 1.050973-5 - OAB/MG 76.715

Apravado.

Belo Horizonte, 30 de março de 2016.

Daniilo Antônio de Souza Castro

Daniilo Antônio de Souza Castro
Advogado-Geral Adjunto do
Estado, em exercício
MASP 1.120.503-6