



Procedência: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD

Interessados: Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas

Parecer número: 15.879

Data: 24 de maio de 2017


Classificação temática: Convênios administrativos. Convênio de saída. Meio ambiente. Recursos hídricos. Orçamento. Lei de Responsabilidade Fiscal

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E ORÇAMENTÁRIO. FUNDO PÚBLICO. FHIDRO. LEI ESTADUAL N. 15.910/2005 E DECRETO N. 44.314/2006. TRANSFERÊNCIA. INSTRUMENTO. CONVÊNIO DE SAÍDA. CONTRAPARTIDA NÃO FINANCEIRA. DECRETO N. 46.319/2013. PARECERES AGE NS. 15.258/2013, 15.345/2014 E 15.816/2016. NOTAS JURÍDICAS/AGE NS. 4.493/2016 E 4.629/2016. RATIFICAÇÃO. Ratificam-se os fundamentos jurídicos e as conclusões postas nos Pareceres e Notas Jurídicas da AGE, referidos na ementa acima. A contrapartida não financeira deve ser economicamente mensurável e qualquer bem ou serviço ofertado a esse título deve estar vinculado à execução do objeto do convênio (art. 20, *caput* e § 2º do Decreto n. 46.319/2013), de forma que, do custo total do projeto, 10% desse valor seja deduzido em bens e serviços por conta do(a) beneficiário(a), sem exceção, o que não pode significar aporte ineficaz, ou seja, que o custo real do projeto fique por conta exclusivamente dos recursos do FHIDRO, hipótese que vulnera a regra do art. 6º-A, inciso II, da Lei n. 15.910/2005, que prevalece sobre o Decreto n. 46.319/2013. Há peculiaridades quando se tratar dos beneficiários referidos nos incisos I, III e IV da Lei n. 15.910/2005, conforme Nota Jurídica AGE n. 4.629/2016 e explicitado no corpo da presente manifestação. Reiteramos a recomendação de que, a partir de situações concretas e da experiência acumulada pela SEFHIDRO, tendo em vista as diretrizes jurídicas firmadas, seja editado ato normativo para regulamentar o § 1º do art. 6º-A da Lei Estadual n. 15.910/2005, estabelecendo-se critérios, com sugestão de previsão de lista exemplificativa de bens e serviços a serem aceitos



RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável sobre a viabilidade de aceitação de contrapartida não financeira em convênios com entidades interessadas em atuar em programas, projetos e ações relacionados a recursos hídricos.
2. O Consultante faz referência ao art. 6º-A da Lei Estadual n. 15.910-2005 e sobre seu regulamento para apresentar suas indagações acerca da contrapartida não financeira.
3. Afirma que, “entre os beneficiários de programas, projetos e ações financiadas pelo Fhidro estão pessoas jurídicas de direito público, estaduais e municipais, entidades privadas sem finalidade lucrativa e entidades civis, tais como associações de usuários de recursos hídricos e organizações não-governamentais.”, sendo que vários interessados não possuem recursos financeiros, apresentando propostas de contrapartidas não financeiras, “fazendo constar nos planos de trabalhos a disponibilização de bens, imóveis e equipe técnica própria...”.
4. Após afirmar que a Secretaria Executiva do FHIDRO (SEFHIDRO) somente vem aceitando, como contrapartida não financeira, “bens e serviços necessários exclusivamente à execução do objeto do projeto, que podem ser mensurados economicamente”, e que “recentes análises jurídicas de projetos do Fhidro refutam a contrapartida não financeira”; ainda, que “a não aceitação de bens e serviços dos proponentes como contrapartida impede a celebração de convênios com entidades que não possuem recursos financeiros para contrapartida financeira, tampouco para contratar serviços e/ou adquirir bens específicos para atendimento do projeto”, conclui o Consultante por solicitar unificação de entendimento acerca da forma de apresentação da contrapartida não financeira, respondendo-se “quais e como bens e serviços que independem de dispêndio de recursos financeiros podem ser considerados quando da análise dos projetos apresentados ao Fundo”.
5. A Consulta está veiculada no Of.Gab.SEMAD n. 285/2017 de três folhas numeradas.


Ederlanete Ramos Nogueira
Escrivã de Área
Secretaria Jurídica/AGE
MGSS 22.112-1 - CAN/MU 27.092



PARECER

6. Volta à Consultoria Jurídica, para análise, a questão relativa à aceitação de contrapartida não financeira em projetos financiados com recursos do FHIDRO.
7. Por ocasião da elaboração do Parecer AGE n. 15.816/2016, consignamos a dificuldade de apresentar uma orientação geral para além do que já foi posto nos Pareceres AGE ns. 15.258/2013 e 15.345/2014 e nas Notas Jurídicas/AGE ns. 4.493/2016 e 4.629/2016.
8. Naquela oportunidade, examinamos situação de proposta concreta, fixando entendimento pela incidência da orientação jurídica firmada a respeito da matéria nas manifestações formais da Consultoria Jurídica, ratificadas na manifestação da Assessoria Jurídica da SEMAD e na Nota Jurídica do NAJ, n. 1.102/2016.
9. Prosseguindo, consideramos que o art. 6º-A da Lei n. 15.910/2005 determina que, na definição das modalidades operacionais específicas dos programas de financiamento não reembolsável, é condição geral a apresentação, pelo beneficiário, de contrapartida de, no mínimo, 10% do valor das despesas. Que o mesmo art. 6º-A preceitua, no § 1º, que a definição das contrapartidas para fins das operações de financiamento não reembolsável será objeto de regulamento. Mas não foi editado esse regulamento específico, valendo-se o Estado das regras gerais do Decreto que dispõe sobre convênios de saída (n. 46.319/2013) para transferir recursos do FHIDRO.
10. Ocorre que a hipótese é específica: destinação de recursos de Fundo de Recuperação de Recursos Hídricos - FHIDRO, devendo prevalecer, portanto, as regras fixadas na Lei que instituiu e regula esse fundo. Há regra fixada também no Decreto n. 44.314/2006, relativa às operações com recursos do FHIDRO, na modalidade de liberações não reembolsáveis, estabelecendo a condição de que os recursos do Fundo se limitem a noventa por cento do investimento total referente ao projeto, *cabendo ao beneficiário providenciar o restante dos recursos necessários ao projeto*, o que significa ser impostergável o pagamento do percentual de 10% pelo beneficiário.
11. E o art. 20 do Decreto n. 46.319/2013 exige que os recursos sejam



economicamente mensuráveis:

Art. 20. A contrapartida de que trata o artigo anterior poderá ser atendida por meio de recursos, financeiros ou não, **desde que economicamente mensuráveis.**

§ 1º A contrapartida financeira deverá ser depositada na conta bancária específica do convênio de saída e em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso, constante do plano de trabalho.

§ 2º A contrapartida não financeira, quando aceita pelo concedente, será atendida por meio de bens e serviços, **desde que relacionados ao objeto do convênio de saída, devendo o conveniente apresentar memória de cálculo que permita mensurar economicamente o valor a ser aportado.** (Negritamos)

12. Daí porque, no Parecer AGE n. 1.5258/2013, chamou-se a atenção para evitar configuração de mera terceirização com o trespasse dos recursos do Fundo (Acórdão TCU 1.618-2012), o que vem corroborar a exigência de que a entidade beneficiária disponha de estrutura física e operacional – capacidade instalada proporcional ao que será exigível para realização do projeto - que é expressa no parágrafo único do art. 4º da Lei n. 15.910/2005: Os beneficiários de recursos não reembolsáveis deverão apresentar comprovação de sua atuação na preservação, na conservação ou na melhoria dos recursos naturais.
13. Essa exigência do art. 4º autoriza, pois, a utilizar, como contrapartida não financeira, o incremento do quadro da entidade beneficiária para realizar o objeto do projeto ou ação, como está consignado na Nota Jurídica n. 4.493/2016.
14. A Consultoria Jurídica já se posicionou, também, acerca da necessária observância à LDO para as hipóteses de Municípios, entidades públicas ou consórcios públicos. Relativamente a esse ponto, quanto ao aspecto trazido na consulta sobre requisitos para recebimento de recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente, a orientação para o Estado observa a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado, conforme fundamentação posta na Nota Jurídica AGE n. 4.629/2016.
15. A Lei de Diretrizes Orçamentárias da União exige que a contrapartida, no caso de transferências voluntárias para Municípios e Estados,



conforme definidas no *caput* do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, seja **exclusivamente financeira** (art. 79 da LDO - Lei n. 13.408/2016). A nossa lei não qualifica a contrapartida, mas o Decreto n. 46.319/2013, quando a exige, fixa que deve ser mensurável. Ou seja, os custos precisam ser quantificados para serem calculados à proporção e 10% do valor total do projeto e a transferência seja do correspondente - de forma real – a 90% das despesas totais.

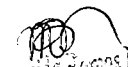
CONCLUSÃO

16. Expostas as linhas gerais do entendimento da Consultoria Jurídica da AGE relativamente a contrapartida, atendendo à solicitação do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, passamos a reafirmar as **diretivas** sobre a matéria, diante da impossibilidade de estabelecermos pontualmente o que foi pedido.

17. **Primeira:** A regra do art. 6º-A, II, exige contrapartida de todos os beneficiários dos recursos do FHIDRO na modalidade não reembolsável, na proporção de 10% das despesas. Essa regra prevalece sobre a do Decreto n. 46.319/2013 que faculta contrapartida a entidades de direito privado.

18. **Segunda:** Reafirma-se a dificuldade de se indicar, em tese e exaustivamente, “quais e como bens e serviços que independem de dispêndio de recursos financeiros podem ser considerados quando da análise dos projetos apresentados ao Fundo”. É possível fixarem-se diretivas - como já foram estabelecidas em Pareceres e Notas da Consultoria Jurídica da AGE, referidas na ementa do presente parecer.

19. **Terceira:** O § 1º do art. 6º-A da Lei n. 15.910/2005 remete a regulamento a definição das contrapartidas para fins das operações de financiamento não reembolsável, cuja edição já foi recomendada no Parecer AGE n. 15.816/2016 e ora ratificamos.


M. A. Nogueira
Coordenadora de Área
Consultoria Jurídica AGE
Belo Horizonte, 07.02.2017



20. **Quarta:** Em se tratando de pessoas jurídicas de direito público, concessionárias de serviços públicos municipais, consórcios intermunicipais, referidos nos incisos I a IV do art. 4º da Lei n. 15.910/2005, há regras peculiares, devendo-se observar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme Nota Jurídica AGE n. 4.629/2016. Nesse sentido, art. 29 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, Lei 22.254/2016:

Art. 29 – A celebração de convênio de saída com os municípios, entidades públicas ou consórcios públicos condiciona-se à apresentação de contrapartida, a qual será calculada com base no valor do repasse a ser efetuado pelo concedente e não será inferior:

I – no caso de municípios:

a) a 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 à apresentação da proposta de convênio;

b) a 5% (cinco por cento) para os municípios incluídos nas áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene – 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 atualizado efetuado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud –, desde que não se enquadrem na hipótese prevista na alínea “a” deste inciso;

c) a 10% (dez por cento) para os municípios não incluídos nos casos previstos nas alíneas “a” e “b”;

II – no caso de entidades públicas vinculadas à União, ao Distrito Federal e a estados, a 10% (dez por cento), e, no caso de entidades públicas vinculadas a municípios, ao percentual aplicado ao município, nos termos do inciso I;

III – no caso de consórcios públicos, ao percentual correspondente ao menor percentual aplicado aos membros do consórcio, nos termos dos incisos I e II.

Art. 30 – As disposições contidas nos arts. 27 e 28, bem como a exigência da contrapartida de que trata o art. 29, 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 conveniente tenham decretado estado de calamidade pública ou de emergência que tenha sido homologado pelo Governador do Estado.

21. **Quinta:** É imperioso o estabelecimento de critérios, à vista da



experiência acumulada na análise técnica de projetos para recebimento de recursos do FIDRO na modalidade não reembolsável, para aceitação de contrapartida não financeira, atentando-se para as diretrizes indicadas nos parágrafos anteriores. Razão por que reiteramos a recomendação de edição de ato normativo para regulamentar o § 1º do art. 6º-A da Lei Estadual n. 15.910/2005, feita por ocasião da emissão do Parecer AGE n. 15.816/2016.

É como submetemos à consideração superior.

Belo Horizonte, aos 19 de maio de 2017.

Nilza Aparecida Ramos Nogueira
NILZA APARECIDA RAMOS NOGUEIRA
Procuradora do Estado
OAB/MG 91.692 – MASP 345.172-1

De acordo. Em 22 de maio de 2017.

Daniilo Antonio de Souza Castro
Procurador-chefe da Consultoria Jurídica
Procurador-chefe da Consultoria Jurídica
MASP 120.503-6 - OAB/MG 98.840

Onofre Alves Batista Júnior
ADVOCADO GERAL DO ESTADO

Advogado-Geral do Estado